

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacional y Manejo de Conflictos

Institucionalidad y Normativa para la promoción de exportaciones

El caso de Pro Ecuador, en el periodo 2012–2024

Germán Bolívar Noboa Vargas

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2026



Cláusula de cesión de derechos de publicación

Yo, Germán Bolívar Noboa Vargas, autor del trabajo intitulado “Institucionalidad y Normativa para la promoción de exportaciones: El caso de Pro Ecuador en el periodo 2012 – 2024” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

01 de diciembre de 2026

Firma: _____

A mis padres, por su sacrificio y amor incondicional.

A Solange, la razón de mi vida.

A quienes, con compromiso y entrega permanente, dedican cada jornada a posicionar lo mejor del Ecuador en el escenario internacional.

Agradecimientos

A mis compañeros y amigos de Pro Ecuador y del MPCEIP, a los docentes, compañeros y personal administrativo de la UASB, a mi director de tesis, Eco. Marco Romero y un especial agradecimiento a mi gran amiga Elena Cevallos

Resumen

Este documento realiza un análisis sobre la institucionalidad y la incidencia que tienen las agencias para la promoción de exportaciones en las exportaciones, indagando sus inicios y necesidad de creación, definiendo sus modelos organizacionales, pasando desde un vistazo global para luego ampliar al escenario latinoamericano y finalmente aterrizar en un análisis evolutivo institucional y normativo de Pro Ecuador, desde su creación en 2012 hasta 2024.

Fundamentalmente se pretende que el lector pueda comparar a Pro Ecuador en sus dos etapas claramente definidas, las cuales que se exponen a lo largo del segundo capítulo: una primera etapa que parte desde la creación de la institución en el 2011 hasta el año 2018, la cual es una etapa de autonomía, para posteriormente pasar a una etapa de dependencia administrativa que va desde el 2019 hasta el 2024, cada una de estas dos etapas marcadas claramente por sus respectivos sesgos políticos y encajando en teorías conceptuales. El estudio analiza las reformas y cambios en la evolución de programas emblemáticos de Pro Ecuador, diversificación de la oferta exportable y destinos de exportación, así como la gestión administrativa, resaltando la disminución de recursos, recortes presupuestarios y reducción de personal técnico.

Finalmente, el documento realiza un análisis comparativo entre el modelo institucional de Pro Ecuador y el de Promperú, ambas agencias de promoción de exportaciones con naturaleza jurídica y mandato central equivalentes, enmarcadas en un contexto macroeconómico similar que permite su comparación. En el análisis se resaltan principalmente las diferencias en autonomía, herramientas digitales, enfoque de género y estrategias de promoción.

Los resultados muestran que, aunque Pro Ecuador ha contribuido a la diversificación de productos y mercados, los cambios hacia un modelo centralizado han limitado su eficacia, especialmente en el apoyo a sectores no tradicionales y mipymes. Se concluye que es necesario fortalecer la autonomía institucional, garantizar financiamiento sostenido y mejorar la coordinación interinstitucional para optimizar su incidencia positiva en el comercio exterior ecuatoriano.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas.....	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Agencias de promoción de exportaciones.....	21
1. Conceptualización, fundamentos y teorías relevantes	21
2. Contexto histórico: Surgimiento de las agencias de promoción de exportaciones....	24
3. Modelos organizativos y fases de evolución	26
4. Principales funciones	28
5. Modelos organizacionales.....	29
a) Centralizadas vs. descentralizadas	29
b) Dependencia gubernamental vs. autonomía operativa	30
c) Financiación pública vs. público-privada	30
6. Las instituciones de promoción de exportaciones en América Latina.....	31
6.1 Mapeo institucional de las APEX en América Latina.....	33
6.2 Resultados y sus limitaciones de evaluación.....	35
6.3 Desafíos estructurales	39
6.4 Innovaciones recientes y transformaciones en las APEX de América Latina.....	41
6.5 Perspectiva de género en la promoción exportadora.....	43
6.6 Cooperación y redes regionales de las APEX en América Latina	43
Capítulo segundo Institucionalidad y normatividad Pro Ecuador	45
1. Antecedentes: algunos aspectos relevantes del enfoque exportador ecuatoriano.....	45
2. Corporación de promoción de exportaciones e inversiones	47
3. Pro Ecuador: normatividad, funcionamiento, competencias y estructura organizacional.....	50
3.1. Modificatorias en la estructura organizacional.....	52
4. Herramientas y servicios para la promoción de empresas: desde Pro Ecuador autónomo a Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones	53
5. Evolución de los programas ejecutados por Pro Ecuador en beneficio de las mipymes... ..	56
5.1. La ruta del Exportador.....	56
5.2. Herramientas digitales para las mipymes	58
5.3. Programa Exporta País	58

5.4. Programa Exporta Fácil.....	59
5.5. Programas con enfoque de género.....	59
5.6. Programas dirigidos a artesanos	60
5.7. Ferias Internacionales y ruedas de negocios	61
6. Análisis de las reformas institucionales en el ámbito de oferta exportable, destinos de exportación y operacionales	62
6.1. Perspectiva macroeconómica de las exportaciones ecuatorianas.....	63
6.2. Análisis de la gestión de Pro Ecuador enfoque administrativo y gestión	67
7. Casos exitosos de Pro Ecuador	70
Capítulo tercero PromPerú vs. Pro Ecuador: Análisis comparativo de instituciones de promoción.....	75
1. Breve contexto histórico	76
2. Marco institucional y gobernanza.....	77
3. Estructura.....	78
4. Herramientas implementadas para promoción de exportaciones	82
5. Casos de éxito	84
6. Desempeño exportador de Perú y Ecuador en 2024 desde la perspectiva de la promoción comercial.....	85
Conclusiones.....	89
Reflexiones	93
Lista de referencias.....	97
Anexos.....	109
7. Anexo 1: Estructura Organizacional de Pro Ecuador (2012 – 2018)	109
8. Anexo 2: Estructura Organizacional de Pro Ecuador (2019 – 2024)	110
9. Anexo 3: Estructura organizacional vigente PromPerú.....	111

Figuras y tablas

Figura 1 Evolución del número estimado de APEX.....	25
Figura 2. Distribución geográfica de las oficinas comerciales en el exterior, 2024.....	55
Figura 3. Exportaciones totales desde el Ecuador al mundo, periodo 2012-2024, millones de USD FOB.....	64
Figura 4. Distribución de las exportaciones por continente 2012 – 2024.	64
Figura 5. Tendencia del índice Herfindahl-Hirschman (IHH) por producto principal. 2012, 2018, 2019 y 2024.	65
Figura 6. Evolución de las exportaciones ecuatorianas realizadas por actores de la EPS 2012 – 2024, miles de USD FOB.....	68
Figura 7. Presupuesto ejecutado y planificado para la promoción de exportaciones de Pro Ecuador en millones de USD, periodo 2014 – 2024	69
Tabla 1. Evolución comparativa de las APEX	27
Tabla 2. Modelos organizacionales de APEX según grado de centralización y tipo de financiamiento	29
Tabla 3. APEX Latinoamericanas en cuanto a su estructura institucional.....	33
Tabla 4. Cuadro comparativo de funciones y resultados de APEX en América Latina. 35	
Tabla 5. Indicadores de impacto de una APEX.....	37
Tabla 6. Número de empresas exportadoras por sector. 2012, 2018, 2019 y 2024.....	66
Tabla 7. Variación semaforización Ruta del Exportador. Periodos 2018/2024 y 2024/2019	679
Tabla 8. Acumulado y participación empresas con semaforización verde y casos de éxito. Periodo 2012-2024	72
Tabla 9. Casos de éxito destacados en 10 años de la ruta exportadora de PromPerú.....	84

Introducción

La globalización ha incrementado las interdependencias económicas entre las economías de los países, provocando el aumento significativo de las exportaciones, la especialización y diversificación de destinos. En respuesta, países con oferta exportable limitada en esencia de economías en desarrollo estuvieron motivados para crear agencias de promoción de exportaciones, cuyo fin principal se relacionaba con proporcionar a las empresas las herramientas necesarias para propender a su internacionalización, inteligencia de mercados, logística y apoyo estratégico.

Estas acciones proporcionan a las empresas nacionales las herramientas necesarias para competir en igualdad de condiciones con empresas extranjeras, al menos en lo que corresponde a la información relevante, así como, generan un efecto *spill over* en los países para contrarrestar las crisis económicas a nivel mundial y fluctuaciones en los precios internacionales, principalmente de los *comodities*.

Las agencias de promoción de exportaciones, APEX en adelante, tras la fundación de la primera en Finlandia (1919), se han adaptado a las coyunturas económicas y políticas, propias de cada país en el tiempo; la evidencia demuestra que estas APEX además de la promoción de exportaciones también gestionan las inversiones y turismo. Así mismo, han incorporado dentro de sus estrategias otras funciones relacionadas con captación de contactos comerciales del exterior, organización de ferias internacionales, digitalización, sostenibilidad, generación de innovación, y apremio por igualdad de género y medio ambiente.

Cada APEX consolida sus objetivos de acuerdo con las necesidades de sus países; esto implica que su estructura organizacional, gobernanza y herramientas de servicios y financiamiento varíen. No obstante, las APEX tienen a dar prioridad a las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales enfrentan mayores obstáculos para acceder a mercados extranjeros por diferentes motivos, principalmente por la falta de recursos económicos y conocimientos especializados en la materia, lo cual hace que sean desplazadas por las empresas líderes en el sector de su oferta exportable.

En América Latina las primeras APEX datan de 1974 con ProChile y en 1992 con ProColombia, de manera sucesiva en la región se fundaron ProComer, PromPerú, APEX-Brasil, ProDominicana y Uruguay XXI, entre las más importantes. En su gran mayoría, estas agencias son instituciones adscritas a los Ministerios de Comercio, Finanzas, Producción y Turismo (ProChile 2025; ProColombia 2025; ProComer 2025; PromPerú 2025; APEX-Brasil 2025; ProDominicana 2025; Uruguay XXI 2025 2025).

En Ecuador las APEX dan inicio en 1997 con la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI (R. d. Ecuador 1997) y posteriormente el Instituto Ecuatoriano de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador, Pro Ecuador, amparado bajo el artículo 95 del Código Orgánico de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones (Ecuador 2010), ambas ejercerían sus funciones bajo la figura de corporación mixta. En 2011 se expide el Reglamento General para la Organización y Funcionamiento de la institución, que le atribuye como misión la promoción de la oferta exportable en el ámbito de bienes y servicios del Ecuador, en sintonía con el Plan Nacional del Buen Vivir. Se le atribuyen las funciones de la CORPEI (Ecuador 2011).

En este periodo la agencia estuvo adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, pero gozaba de independencia técnica, administrativa y financiera (Ecuador 2011, art. 1). A esto se suma la tendencia política planteada por el expresidente Rafael Correa al categorizar como ilegítimo y peligroso conceder la promoción de exportaciones a la institución privada (Correa 2011); se declaraba la necesidad de que la política para la promoción de exportaciones del Ecuador se encuentre alineada con la política pública determinada por el gobierno.

El año 2019 marca el punto de partida para las transformaciones institucionales de Pro Ecuador: pasa de ser una institución autónoma adscrita al poder ejecutivo, para convertirse en una institución dependiente del entonces Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, trasladando sus funciones al Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras, como efecto de los cambios en orientaciones ideológicas y políticas y la prioridad de hacer recortes fiscales. Estos cambios provocaron modificaciones administrativas, operativas y financieras de la institución, provocando que su capacidad de respuesta se vea mermada, ante las dinámicas de promoción de exportaciones de actualidad.

Recalcar una vez más a los lectores, que el punto primordial de esta tesis es el estudio de la institucionalidad y normativa de Pro Ecuador en el periodo 2012–2024 que se lo divide en dos etapas claramente marcadas (2011-2018 y 2019-2024) lo cual permite

no solo identificar los múltiples ajustes normativos y organizativos aplicados, sino también comprender la problemática que estos generan: una marcada discontinuidad institucional que ha debilitado la efectividad de sus programas y servicios de promoción.

Durante el período 2012–2018, Pro Ecuador operó bajo un esquema de fuerte centralización estatal, alineado con una estrategia de desarrollo productivo de carácter más intervencionista, enmarcada en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) y en los Planes Nacionales para el Buen Vivir. En esta etapa, la agencia estuvo orientada prioritariamente a la diversificación de la oferta exportable, la promoción de sectores no tradicionales y el apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, bajo la premisa de que la inserción internacional requería una acción estatal activa para superar fallas de mercado, barreras de información y restricciones de escala que enfrentan las PYMES.

En contraste, el período 2019–2024 se caracteriza por una reconfiguración institucional y estratégica de la política comercial y de promoción de exportaciones, en un contexto de mayor apertura económica, búsqueda de acuerdos comerciales, racionalización del gasto público y redefinición del rol del Estado. En esta segunda etapa, Pro Ecuador experimenta transformaciones organizativas que responden a un entorno internacional más competitivo, a restricciones fiscales más severas y a una mayor presión por mostrar resultados medibles, lo que permite analizar continuidades y rupturas en su mandato, instrumentos y capacidades operativas.

La constante reestructuración ha afectado la confianza de los exportadores y ha limitado la capacidad de la agencia para consolidarse como un actor estable en la política comercial. Esta problemática resulta relevante porque Pro Ecuador es el principal instrumento estatal para la promoción de exportaciones e inversiones, en un país cuya economía depende fuertemente del sector externo. (El Comercio 2025)

Programas hitos de la institución como la Ruta del Exportador, Exporta Fácil, Exporta País, y las ferias, ruedas de negocios, misiones comerciales, misiones inversas y agendas personalizadas, juegan un rol importante en la internacionalización de los actores de la Economía Popular y Solidaria, y de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Este análisis usando datos macroeconómicos y administrativos justifica su necesidad, además, abre la posibilidad de contrastar con experiencias regionales más consolidadas, como PromPerú, para dimensionar las consecuencias de un diseño institucional frágil en la competitividad exportadora.

Se plantea la siguiente pregunta de investigación para orientar este trabajo: ¿cuál ha sido la contribución de Pro Ecuador a la diversificación de la oferta exportable en sus diferentes etapas institucionales?

En consecuencia, se proponen los siguientes objetivos específicos que guían la investigación:

1. Realizar un análisis histórico general de las agencias de promoción de exportaciones de manera global y en el contexto latinoamericano.
2. Comparar la estructura institucional de Pro Ecuador, tomando en cuenta sus dos marcadas etapas de diferente autonomía 2012-2018 y 2019- 2024, y su incidencia en las exportaciones no petroleras, así como en la diversificación de actores del comercio exterior principalmente las mipymes.
3. Hacer un análisis comparativo institucional y estructural entre Pro Ecuador y PromPerú.

El estudio de Pro Ecuador resulta relevante desde una perspectiva de políticas públicas, economía política del desarrollo y relaciones internacionales, debido a que permite visualizar de cómo los cambios institucionales y normativos inciden en la orientación, capacidades y límites de una agencia estatal de promoción de exportaciones en un país en desarrollo. En particular, el período 2012–2018 y el período 2019–2024 representan dos etapas institucionales claramente diferenciadas, asociadas a marcos regulatorios, enfoques de política económica y concepciones distintas sobre el rol del Estado en la inserción internacional del Ecuador.

El análisis de su evolución institucional aporta a la comprensión de los cambios organizativos de la institución, enmarcados en el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (COPCI) y diversos Planes Nacionales de Desarrollo, que afectan la consecución de los objetivos estratégicos de la institución. (Ecuador 2010) (Senplades 2024). Diversos estudios señalan que los programas de promoción de exportaciones implementados por agencias especializadas tienen una relación positiva con la competitividad y el desempeño exportador de las empresas, incluyendo las pymes, al proporcionar información de mercado, capacitación y apoyo técnico (Lederman, Olarreaga y Payton 2010) (González Segura 2025)

Como elementos empíricos de la investigación se aportan evidencias sobre la gestión de Pro Ecuador en la promoción de exportaciones con énfasis en las micro, pequeñas y medianas Empresas, cuya inserción en el mundo está supeditada a las gestiones estatales para superar barreras de acceso al comercio exterior como se evidenciará a lo largo de

este trabajo, con análisis realizados por organismos internacionales como la CEPAL que han documentado instrumentos y metodologías de apoyo estructurado para la internacionalización de pymes que han mejorado su capacidad productiva y competitiva en mercados externos. (Frohmann, Mulder y Olmos 2018)

Colateralmente, la perspectiva comparativa con PromPerú, permite identificar aspectos en los cuales debe mejorar Pro Ecuador para lograr la diversificación productiva y mayores niveles de competitividad, comparación pertinente ya que otras APEX de la región presentan escalas o modelos demasiado distintos para un análisis equilibrado.

La presente investigación hace un análisis mixto de carácter cualitativo descriptivo y analítico, orientado a examinar la evolución de Pro Ecuador desde 2012 al 2024 con el apoyo de bibliografía de carácter normativo, institucional y académico vinculada con las agencias de promoción de exportaciones en el mundo, con especial énfasis en América Latina, así como, análisis e informes vinculados de manera directa con Pro Ecuador. Además, presenta un análisis cuantitativo recopilado de fuentes de información de Pro Ecuador, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Banco Central del Ecuador y Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador.

La relevancia académica de este estudio se ve reforzada por un vacío en la literatura existente. Si bien existen trabajos generales sobre agencias de promoción de exportaciones a nivel internacional y regional, particularmente elaborados por organismos como el BID, la CEPAL o la UNCTAD, no se identifican estudios académicos que analicen de manera sistemática y comparativa la evolución institucional específica de Pro Ecuador, sus cambios organizativos, su inserción dentro del aparato estatal ecuatoriano ni la relación entre sus distintas configuraciones institucionales y los objetivos estratégicos que se le asignaron en cada etapa.

En consecuencia, esta investigación aporta un valor original al examinar a Pro Ecuador no únicamente como un instrumento técnico de promoción comercial, sino como una institución pública sujeta a cambios políticos, normativos y administrativos, cuya trayectoria refleja tensiones más amplias entre modelos de desarrollo, enfoques de inserción internacional y capacidades estatales en economías dependientes del sector externo.

Al centrarse en la institucionalidad y no en la atribución causal directa de resultados macroeconómicos, la tesis evita afirmaciones empíricas difíciles de demostrar y se posiciona en un terreno analítico más robusto: el estudio del diseño, la coherencia y la transformación de las políticas públicas de promoción de exportaciones en el Ecuador.

Este trabajo se estructura en tres capítulos, el primero incluye el marco teórico y conceptual sobre los conceptos clave referidos a las agencias de promoción de exportaciones desde aspectos históricos, sus funciones y el formato institucional, así como los instrumentos de política que utilizan; se aplica también un enfoque a nivel regional de América Latina.

El segundo, examina las características y el funcionamiento de Pro Ecuador, analizando su origen, cambios normativos e institucionales, herramientas y servicios implementados, elementos cuantitativos.

En el tercer capítulo se realiza una breve comparativa con Promperú. Finalmente, se resumen las conclusiones del trabajo, generando un debate a través de los principales hallazgos de la investigación realizada.

El análisis de Pro Ecuador en sus dos etapas institucionales contribuye al debate regional sobre el rol real de las agencias de promoción de exportaciones en América Latina, ofreciendo un estudio de caso que permite contrastar modelos de gobernanza, grados de autonomía, capacidades técnicas y articulación interinstitucional. De este modo, la investigación no solo llena un vacío académico específico, sino que también genera insumos relevantes para el diseño futuro de políticas de internacionalización orientadas al desarrollo productivo y a la inserción competitiva del país en la economía global.

Capítulo primero

Agencias de promoción de exportaciones

Este capítulo examina la historia, evolución, funciones, análisis y retos actuales de las agencias de promoción de exportaciones (APEX), subrayando su importancia en las estrategias de desarrollo económico. Se busca identificar las razones de su creación, sus modelos organizativos más comunes y los elementos clave para su funcionamiento, promoviendo un debate crítico sobre su rol en un contexto global, para luego enfatizar en la coyuntura latinoamericana subrayando el rol que cumplen estas agencias en la región. Este análisis pretende recoger la experiencia de países desarrollados, donde han funcionado como extensiones de políticas industriales robustas y contrastarla de la realidad de América Latina, marcada por fragmentación institucional, escasos recursos y una generalizada ausencia de políticas productivas coherentes.

El estudio de las APEX adquiere relevancia al formar parte de estrategias de desarrollo productivo y comercial más amplias. En América Latina, su surgimiento ha estado íntimamente relacionado con los procesos de apertura económica, las reformas estructurales y la búsqueda de nuevos motores de crecimiento tras el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este capítulo servirá de insumo para el enfoque posterior en el caso de Ecuador, el cual se analizará en el segundo capítulo de este estudio.

1. Conceptualización, fundamentos y teorías relevantes

Las APEX tienen sus raíces en los mediados del siglo XX, con ejemplos destacados como la Japan External Trade Organization (Jetro) en Asia y ProChile en Latinoamérica, que se crearon para apoyar la industrialización y el crecimiento comercial. Desde entonces, su presencia ha ido creciendo, adaptándose a diversos cambios externos. Estas agencias son un enlace entre la política comercial gubernamental y las capacidades del sector privado. Su misión principal no es solo incrementar las exportaciones en volumen, sino también diversificarlas por tipo de producto, mercado y sofisticación (Jetro 2025) (ProChile 2025) .

En muchos casos, también son responsables de atraer inversión extranjera directa (IED) y de la promoción de la marca de un país, paralelamente han sido una herramienta importante para las pequeñas y medianas empresas (Pymes), que a menudo luchan por superar las barreras al comercio internacional.

Las agencias de promoción de exportaciones se apoyan en un marco teórico que integra perspectivas del comercio internacional, la economía institucional y la economía del desarrollo. La teoría del comercio internacional, en particular, reconoce que los mercados tienen fallas de eficiencia que complican la entrada de muchas empresas al comercio exterior. Fenómenos como la información incompleta sobre oportunidades o los costos para acceder a nuevos mercados, sumados a los beneficios indirectos de las exportaciones, son motivos claros que justifican la intervención estatal (Melitz 2003).

A su vez, las teorías de la ventaja comparativa dinámica sostienen que los países pueden mejorar su posición en el comercio internacional si desarrollan capacidades exportadoras en sectores estratégicos, lo cual necesita apoyo institucional continuo (Hausmann, Hwang y Rodrick 2007). Desde la economía institucional, se argumenta que la calidad de las instituciones, incluidas las APEX, es crucial para el desempeño económico a largo plazo. El diseño neoinstitucional considera que el diseño organizacional, los incentivos y la gobernanza de las agencias influyen directamente en su eficacia (North 1990).

Las teorías clásicas del comercio internacional, como el modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson, recalcan que los países deben especializarse en los bienes para los que tenían ventaja comparativa maximizando la eficiencia asignativa (Asprilla Barrantes 2023, 19). Sin embargo, la aceleración del comercio mundial en la segunda mitad del siglo XX ha mostrado patrones divergentes, destacando la importancia de la diversificación para la estabilidad económica y el crecimiento sostenido (Krugman 1980)

Para el liberalismo económico, las APEX representarían una intervención innecesaria y potencialmente dañina en el mercado, distorsionando la competencia y asignando recursos de manera ineficiente, tomando en cuenta una intervención estatal que distorsiona la competencia y podría favorecer a ciertas empresas o sectores sobre otros, generando ineficiencias en la asignación de recursos (Paradinas Fuentes s.f).

Por lo tanto serían las empresas los actores más indicados para identificar oportunidades de mercado y asumir los riesgos asociados a la exportación, mientras que los recursos públicos destinados a las APEX podrían utilizarse de manera más eficiente en la reducción de barreras generales al comercio, como por ejemplo la simplificación

regulatoria o una mejora de la infraestructura, adicionalmente las APEX podrían ser susceptibles a la captura por intereses políticos o empresariales, desviando así su objetivo principal, y por ende, el éxito exportador se basaría en la competitividad intrínseca de las empresas y en un entorno de mercado libre donde no existirían justificaciones económicas sólidas para la intervención selectiva a través de estas agencias de promoción.

En tal sentido, las fallas de mercado podrían abordarse con políticas generales que mejoren el funcionamiento del mercado para todas las empresas, mientras que la información sobre mercados extranjeros estaría cada vez más accesible a través de fuentes privadas. De esta forma, las empresas competitivas encontrarán sus propias vías para exportar. Según esta postura, la intervención puede generar una dependencia de las empresas hacia el apoyo público, debilitando su capacidad de innovación y adaptación a largo plazo (Gil Pareja, Llorca Vivero y Martínez Serrano 2017).

Ahora bien, las APEX forman parte de un ecosistema institucional más amplio y no actúan de forma independiente. Su funcionamiento se entrelaza con otras políticas públicas vinculadas a la educación, la innovación, el acceso al financiamiento y la regulación comercial.

En este sentido, su eficacia está directamente relacionada con su capacidad de coordinación interinstitucional, tanto dentro del sector público como con actores del ámbito privado. En algunos países estas agencias asumen un papel activo en la promoción del desarrollo territorial, mediante el impulso de exportaciones desde zonas con menor dinamismo económico o localizadas fuera de los principales centros productivos, lo cual contribuye a una distribución más equitativa de las oportunidades generadas por la apertura comercial. (Gil Pareja, Llorca Vivero y Martínez 2017)

La evidencia empírica respalda la idea de que las APEX, cuando están bien estructuradas y focalizadas en sectores con alto potencial, tienen un impacto significativo sobre el desempeño exportador de los países. Un estudio realizado por el Banco Mundial, que analizó datos de 104 países, al que se hace alusión durante gran parte de ese capítulo, concluyó que la existencia de una agencia eficiente puede incrementar las exportaciones en más de un 10 % en promedio (Lederman, Olarreaga y Payton 2010).

El rol de las APEX no consiste en reemplazar al mercado, sino complementarlo al reducir barreras y ofrecer servicios públicos esenciales lo que se traduce en proporcionar información de mercado, facilitar conexiones institucionales y fomentar la formación de capacidades.

Este intervencionismo estratégico descrito por Rodrik (2004), actúa de manera que el Estado no controla directamente la economía, pero sí crea el entorno necesario para que las empresas privadas puedan competir a nivel global. El rol del Estado en la promoción exportadora también se vincula con la construcción de ventajas competitivas nacionales, tal como lo plantea el modelo del diamante de Porter, en el cual la acción coordinada entre gobierno, empresas y universidades puede generar clústeres exportadores exitosos.

2. Contexto histórico: Surgimiento de las agencias de promoción de exportaciones

Históricamente, el comercio internacional ha actuado como un actor fundamental para el desarrollo económico y la modernización de los países. A partir de la segunda mitad del siglo pasado, la liberalización del comercio sumado al auge de las alianzas económicas y a las innovaciones tanto en el transporte como en las telecomunicaciones, facilitaron un crecimiento nunca antes visto en los flujos globales de bienes, servicios e inversión (Krugman, Obstfeld y Melitz 2018). Una integración efectiva en los mercados internacionales, como la observada en varias economías asiáticas, se tradujo en una aceleración del crecimiento del PIB, incrementos en la productividad y una mejora sustancial en la calidad de vida de la población (Rodrik 2008).

En últimas décadas, la promoción de exportaciones se ha establecido como una herramienta clave en las estrategias de desarrollo económico de muchas naciones, sobre todo en aquellas con economías emergentes. En el contexto de una era globalizada, el incremento en los acuerdos comerciales y la creciente interconexión entre mercados ha surgido una clara necesidad de contar con instituciones especializadas en la materia. Es en este escenario donde las APEX han aparecido, funcionando como entidades estatales o mixtas cuyo propósito es potenciar las ventas internacionales, expandir la variedad de mercados y respaldar la internacionalización de los productores nacionales (Lederman, Olarreaga y Payton 2010).

A principios del siglo XX, varias naciones comenzaron a establecer organismos dedicados a impulsar sus exportaciones, con la primera APEX establecida en Finlandia en 1919. Sin embargo, no fue hasta las décadas de los sesenta y setenta que estas agencias se multiplicaron realmente (257-265) . Este auge se debió, en parte, al éxito de las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación de países como Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial (Gereffi 1996; Helleiner 2002). En la década de

1970, la consolidación de este paradigma de crecimiento basado en exportaciones, particularmente en los "Tigres Asiáticos" (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), impulsó aún más la creación de APEX.

La experiencia coreana en particular es una lección basada en una estrategia de industrialización exportadora, con un fuerte papel del Estado en la promoción de manufacturas, la adaptación de la educación a las necesidades económicas, incentivos ligados al desempeño exportador, ventajas comparativas dinámicas y la coordinación público – privada. (Rosales 2021), mientras en América Latina un factor decisivo para la creación de las APEX fue el fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Estas tendencias coincidieron con nuevas estrategias de política económica en países en desarrollo, que vieron en la promoción exportadora una herramienta importante para el desarrollo económico, la obtención de divisas y la generación de empleo. El aumento del comercio mundial en este periodo y la posterior liberalización de los mercados en los años ochenta y noventa aceleraron la institucionalización y especialización de estas agencias a nivel global (UNCTAD 1994). El estudio de Lederman, Olearraga y Payton (2010) revela que el número de APEX se triplicó en dos décadas, alcanzando más de 100 agencias en 200 países. Tal expansión se debió en parte a la apertura del comercio global como a la liberalización económica incentivada por organismos como el FMI y el Banco Mundial.

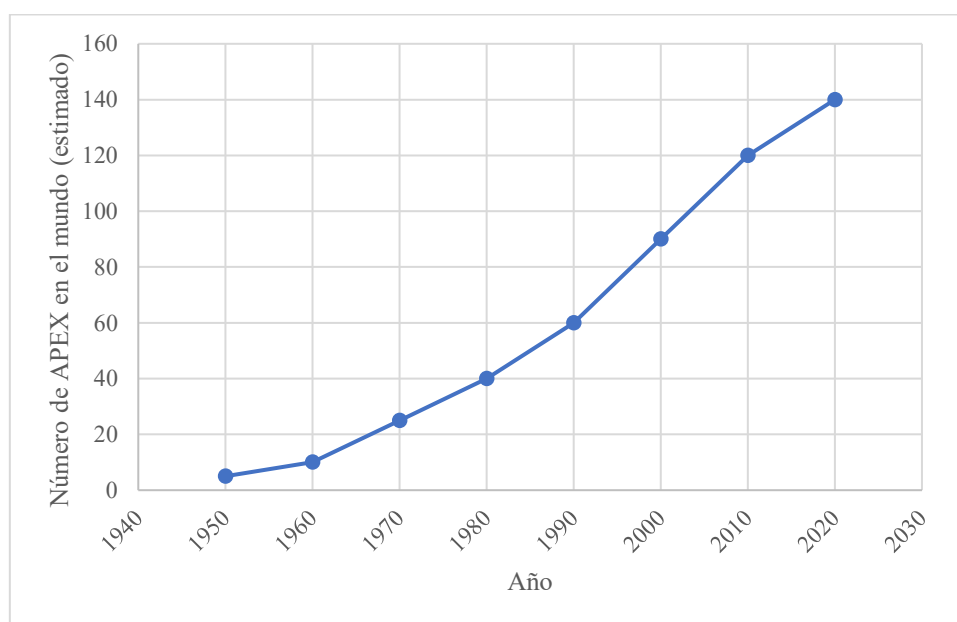


Figura 1 Evolución del número estimado de APEX

Fuente: Adaptada de los datos de Lederman, Olearraga y Payton (2025)

En esta estimación de la evolución del número de APEX en el mundo desde 1950 hasta 2020 se puede observar un crecimiento sostenido especialmente a partir de la década de 1980, en paralelo con la expansión del comercio internacional y la liberalización económica global, incluso tras la crisis financiera global de 2008, donde el comercio internacional experimentó un punto de inflexión estructural, y dejó de ser el principal motor del PIB, como lo había sido en décadas anteriores (Evenett y Fritz 2015) (Rodrik 2008).

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha reconocido que los instrumentos tradicionales del sistema multilateral enfrentan crecientes dificultades para responder a las tensiones actuales (OMC 2020). En este nuevo entorno, las APEX han debido reconfigurar su rol, adaptándose a un comercio más lento, incierto y disputado, donde el éxito exportador ya no depende exclusivamente de la apertura de mercados, sino también de factores como la competitividad interna, la resiliencia productiva y la diplomacia económica.

3. Modelos organizativos y fases de evolución

La evolución estructural de las APEX son una respuesta a los cambios en el paradigma del desarrollo, los avances en la gestión pública y la creciente apertura económica global. Se puede agrupar su desarrollo en tres generaciones principales:

Primera Generación (hasta los años 70): Al principio, estas agencias solían estar a cargo de diplomáticos o funcionarios públicos sin especialización técnica. Sus actividades se limitaban a la representación y a una asistencia general a los exportadores, con poca capacidad para analizar mercados o diseñar estrategias de promoción efectivas.

Segunda Generación (1970-1990): Con el auge de las estrategias de industrialización orientadas a la exportación, surgieron APEX más organizadas. Estas contaban con departamentos específicos para la promoción de productos, la capacitación de exportadores y la conexión con las Pymes. En América Latina, comenzaron a establecer presencia internacional y a coordinar misiones comerciales (Artopoulos, Friel y Hallak 2013).

Tercera Generación (desde 1990): Coincidiendo con la ola de globalización y los procesos de apertura y liberalización comercial que transformaron la economía mundial en la década de 1990, las APEX evolucionaron hacia un modelo más tecnificado y autónomo. En ese contexto, las agencias comenzaron a incorporar profesionales

especializados en comercio internacional y a implementar indicadores de desempeño para justificar y medir su efectividad.

Así mismo reforzaron sus vínculos con el sector privado como socios estratégicos y ampliaron su mandato tradicional, centrado en la promoción de exportaciones de bienes, hacia nuevas funciones como la atracción de IED y la promoción del comercio de servicios, en particular los servicios basados en conocimiento. Este desarrollo estuvo estrechamente vinculado a la creciente inserción de países en vías de desarrollo en las cadenas globales de valor, y a la necesidad de competir en un mercado mundial más abierto y liberalizado, lo que explica su expansión en regiones como Asia y América Latina (Gereffi y Sturgeon 2013, 329-360).

En la siguiente tabla se presenta un resumen donde figura la creación de las principales APEX

Tabla 1
Evolución comparativa de las APEX

País / Agencia	Año de creación	Naturaleza institucional	Evolución y transformaciones clave
Finlandia (primera APEX)	1919	Pública	Pionera en promoción exportadora. Modelo institucional básico, hasta los años 60–70.
Japón Jetro	1958	Pública	Nacida como misión comercial, renovada 2003 como institución autónoma.
Corea del Sur KOTR A	1962	Pública	Parte central de la política industrial exportadora del país. Amplia red de oficinas globales.
Chile Pro Chile	1974	Pública	Evolución hacia agencia técnica con fuerte digitalización y presencia internacional.
India Itpo	1977	Pública	Enfocada en ferias, exposiciones y comercio interasiático. Estructura más tradicional.
Colombia ProColombia	1992	Pública enfoque mixto	Promueve exportaciones, turismo e IED. Profesionalizada, con red internacional.
Perú Promperú	1993 inicios 1994 Prompex 1996 PromPerú	Pública	Fuerte énfasis en imagen país y promoción del turismo además de exportaciones.
Costa Rica ProComer	1996	Pública autonomía técnica	Considerada una de las más eficientes de la región. Enfocada en encadenamientos productivos.
Brasil APEX - Brasil	1997 (fusión en 2003)	Semipública	Inicialmente gubernamental, hoy agencia con autonomía operativa y autofinanciamiento.

Ecuador CORPEI - Pro Ecuador	1997- 2011 2012	Privada Pública	De agencia mixta a entidad pública bajo nuevo marco institucional.
------------------------------------	--------------------	--------------------	---

Fuente: Adaptada con base en los sitios web agencias de promoción de exportaciones (2025)

4. Principales funciones

Entre las funciones que definen el campo de acción de las APEX se encuentran la promoción comercial, actividad que se desarrolla coordinando y ejecutando misiones comerciales, ruedas de negocios, participación en ferias internacionales; la facilitación institucional, conectando directamente a exportadores con potenciales compradores en mercados extranjeros (Lederman, Olarreaga y Payton 2010). Paralelamente realizan inteligencia de mercados proveyendo análisis de mercados detallados, identificando nuevas oportunidades, realizando estudios sectoriales y emitiendo alertas sobre tendencias relevantes.

Esta labor de inteligencia comercial permite a las empresas nacionales tomar decisiones informadas y desarrollar estrategias de exportación más efectivas. Una función clave es la asistencia técnica, que consiste en asesoramiento especializado en normativas, estándares técnicos, requisitos de etiquetado, procesos de certificación y soporte logístico. Rol no menos importante es el brindar capacitación en áreas clave como la gestión de exportaciones, el comercio electrónico, logística, regulación, normas técnicas, acompañamiento aduanero y desarrollo de capacidades exportadoras. (Lederman , Cruz y Zoratto 2018).

Algunas APEX operan como agencias duales, es decir no solo promocionan la oferta exportable, sino que presentan también oportunidades de inversión, organizando eventos multilaterales y estableciendo conexiones entre inversores extranjeros y el sector productivo local. Un caso notable es APEX-Brasil, cuya división de IED ha sido fundamental para el ingreso de capital extranjero al país, mientras que Kotra (Corea), Jetro (Japón), G-TAI (Alemania), Invest Canada, ofrecen servicios integrados para atraer proyectos de IED.

Muchas agencias también son las encargadas de gestionar campañas de marca-país con el objetivo de fortalecer la reputación internacional de un país mediante iniciativas integradas, promoviendo de manera sinérgica las exportaciones, el patrimonio cultural, el turismo y otros activos intangibles del país (2018).

5. Modelos organizacionales

Las agencias de promoción de exportaciones adoptan diferentes configuraciones según su nivel de centralización, su autonomía y las fuentes de financiamiento. En la siguiente tabla se resumen los aspectos relevantes de acuerdo a su grado de centralización.

Tabla 2
Modelos organizacionales de APEX según grado de centralización y tipo de financiamiento¹

Dimensión	Centralizado (Gobierno)	Descentralizado (Autónomo)	Público-Privado (Mixto)
Coherencia política	Alta	Media	Alta
Capacidad de respuesta local	Baja	Alta	Alta
Independencia operativa	Baja	Alta	Alta
Modelo de financiamiento	Totalmente público	Mixto	Diversificado y sostenible
Adaptabilidad estratégica	Limitada	Alta	Alta
Vinculación con el sector privado	Baja	Media	Alta

Fuente: Adaptada a partir de los datos de la teoría institucional en políticas públicas y comercio internacional de OCDE (2013); UNCTAD (2022)

a) Centralizadas vs. Descentralizadas

Un modelo centralizado mantiene una alta coherencia política que permite una alineación directa con la política exterior, comercial e industrial del gobierno. Es común en países con una estructura estatal centralizada o donde las decisiones estratégicas son altamente verticalizadas, sin embargo, su capacidad de respuesta local es baja ya que, al estar controladas directamente por entes centrales, estas agencias suelen tener menor flexibilidad para adaptarse a necesidades regionales o sectoriales específicas. Su independencia operativa es limitada debido a que las decisiones están sujetas a cambios políticos, rotación de funcionarios o prioridades coyunturales del gobierno, lo que puede limitar la continuidad de sus programas. En cuanto a su modelo de financiamiento es

¹ Comparación de tres modelos institucionales comúnmente adoptados por las APEX: el modelo centralizado bajo control gubernamental, el modelo descentralizado con autonomía operativa, y el modelo público-privado o mixto. Cada modelo tiene diferentes implicaciones en términos de gobernanza, financiamiento, capacidad de gestión y vinculación con el sector privado.

totalmente público, su presupuesto depende del erario nacional, lo cual es una fortaleza en países con recursos fiscales estables, pero una debilidad en contextos de austeridad o crisis económica como suele suceder en los países de la región.

El modelo descentralizado (autónomo) mantiene una coherencia política media. Al tener cierta autonomía, estas agencias pueden perder sincronía con cambios estratégicos del gobierno, lo cual les protege de la inestabilidad política. Su capacidad de respuesta local es alta. Pueden establecer oficinas regionales, adaptar sus programas a sectores específicos y diseñar estrategias diferenciadas por zonas específicas. Gozan también de una independencia operativa alta ya que tienen libertad para definir programas, contratar personal técnico especializado y firmar alianzas externas.

El modelo de financiamiento en estas agencias suele ser mixto, por lo general reciben transferencias públicas, pero también generan recursos propios a través de servicios, consultorías o cooperación internacional. Switzerland Global Enterprise (Suiza), funciona como una organización autónoma sin fines de lucro, contratada por el Estado suizo para ejecutar funciones de promoción comercial e internacionalización de empresas, tiene gobernanza mixta y un consejo directivo donde participan actores públicos y privados, sin embargo, actúa con plena autonomía. (Bililies 2016).

b) Dependencia gubernamental vs. autonomía operativa

Las dependientes son agencias directamente adscritas a ministerios o gestionadas por funcionarios públicos, con limitada independencia, sin embargo, esta dependencia puede afectar su eficiencia y su enfoque comercial (CEPAL 1985). Un ejemplo es el Canadian Trade Commissioner Service que depende de Global Affairs Canada. En contraposición, las agencias autónomas operan bajo una figura jurídica independiente, gozan de autonomía presupuestaria y tienen la capacidad de contratar personal especializado. Jetro pasó a este modelo en 2003 mientras que APEX- Brasil es un caso notable; desde 2003, se transformó en una entidad sin fines de lucro, aunque mantiene supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores.

c) Financiación pública vs. público-privada

Jetro o TCS de Canadá funcionan con financiación pública, sin embargo, en América Latina las APEX financiadas exclusivamente con presupuesto nacional suelen tener pocas alternativas de recursos y su funcionamiento puede depender en gran medida de la voluntad política. En cuanto al modelo de financiación público-privada, el

financiamiento se lo hace a través de aportes privados, cuotas sectoriales o tarifas por servicios, lo cual ofrece mayor sostenibilidad y una fuerte orientación al mercado. En muchos países desarrollados, se prioriza la mixtura. Según un estudio del Banco Mundial, las APEX efectivas suelen tener consejo directivo con fuerte presencia del sector privado y financiación pública estable (Bowers 2006). El modelo público-privado mantiene una coherencia política alta.

Si bien estas agencias son independientes, suelen operar en estrecha coordinación con el gobierno y las cámaras empresariales, lo que refuerza su alineamiento estratégico. Su capacidad de respuesta local es alta gracias a su cercanía con asociaciones empresariales, clústeres y gobiernos locales y poseen buena adaptabilidad territorial. Su independencia operativa es alta ya que se rigen por estructuras corporativas, con directorios mixtos y reglas de gestión modernas, lo que mejora su eficiencia y continuidad, su modelo de financiamiento es diversificado y sostenible debido a que combinan fondos públicos, cooperación internacional, ingresos propios y contribuciones privadas, lo cual permite mantener estabilidad presupuestaria a largo plazo.

Austrade (Australia Trade and Investment Commission), aunque es una entidad gubernamental, opera con un enfoque corporativo y mantiene estrechas alianzas con cámaras empresariales y firmas privadas, además de promoción de exportaciones, tiene un rol clave en atracción de IED y posicionamiento de Australia en sectores estratégicos como educación, minería y tecnologías limpias.

Según la UNCTAD (2022), las APEX más eficaces son aquellas que se alinean con una estrategia nacional de desarrollo exportador. Esto significa que operan como herramientas clave para implementar políticas industriales, comerciales y territoriales, en lugar de funcionar de manera independiente o aislada, lo cual implica un plan estratégico de exportaciones, carente en la mayoría de los países del Sur Global.

6. Las instituciones de promoción de exportaciones en América Latina

La evolución de las políticas de inserción internacional en América Latina ha estado históricamente marcada por enfoques estructuralistas y por la influencia de la teoría de la dependencia. Esta perspectiva, si bien es cuestionada por su rigidez interpretativa, ofreció una lectura crítica sobre los patrones de subordinación económica y comercial del sur global. Como señala Rosero Alcívar (2023), el enfoque desarrollista latinoamericano fue incapaz de consolidarse debido a errores de planificación interna,

ausencia de reformas agrarias efectivas y limitada coordinación estatal, en contraste con las experiencias de los llamados “Tigres Asiáticos” los cuales optaron desde fases tempranas por una industrialización orientada al mercado externo, apoyada por políticas públicas coherentes, tecnificación, y una institucionalidad comercial más robusta. Esta diferencia estratégica resulta esencial para comprender las limitaciones y retos actuales de las agencias de promoción de exportaciones en América Latina, cuyo desempeño está condicionado por las capacidades estatales y las inercias históricas de sus modelos productivos.

Para comprender el papel de las APEX en Latinoamérica, es fundamental adoptar un enfoque multifacético que las reconozca como herramientas complementarias de la política económica, comercial e industrial. Si bien las agencias de promoción cumplen un rol importante en la articulación de estrategias de internacionalización, su efectividad no puede analizarse de forma aislada. En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú destaca que la expansión exportadora del país en las últimas dos décadas se explica por la consolidación de una red amplia de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, así como por la participación en esquemas de integración como la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico y APEC.

Este marco institucional más amplio potencia la acción, en el caso de PromPerú, a facilitar el acceso preferencial a mercados, la reducción de barreras arancelarias y la cooperación en normas técnicas. Reconocer esta interacción es esencial para diseñar políticas de promoción exportadora que estén alineadas con la política comercial y la diplomacia económica (Ramos Durán 2024).

En América Latina, las APEX han evolucionado específicamente para afrontar los retos estructurales de economías abiertas que dependen en gran medida de las materias primas y que presentan una baja diversificación en sus exportaciones (Devlin y Moguillansky 2009). Aunque la forma y el alcance de estas funciones cambian según el modelo institucional de cada APEX latinoamericana, su objetivo principal parece ser el mismo: superar las fallas de mercado, lo cual incluye abordar problemas como la asimetría de información, los altos costos para entrar en nuevos mercados y la limitada escala de las empresas (Volpe Martincus 2010).

En Latinoamérica, donde las políticas industriales han sido prácticamente inexistentes por carencia de recursos e ideología liberal predominante, las APEX son esenciales y se han convertido en mecanismos operativos flexibles, capaces de adaptarse más rápido que los ministerios tradicionales y con mayor libertad para la acción técnica

(Peres y Primi 2009). Precisamente los problemas estructurales en la región, la baja complejidad de sus exportaciones, la concentración geográfica y la debilidad institucional, requieren un rol activo por parte de las APEX actuando como puentes estratégicos que conectan la oferta productiva local con la demanda global (Blyde, Volpe y Molina 2014).

6.1 Mapeo institucional de las APEX en América Latina

Caracterizar y comparar las APEX en función de su estructura legal, su vínculo con el Estado, su modelo de gobernanza y sus funciones principales permite comprender su diversidad, niveles de desarrollo y capacidades técnicas.

Como veremos en la siguiente tabla las funciones tienen muchas similitudes, casi todas las APEX en América Latina comparten las funciones de promoción comercial y atracción de inversión, aunque difieren en el peso asignado a sectores estratégicos como servicios, manufactura avanzada o agroindustria. Algunas, como ProChile y Uruguay XXI, se destacan por tener estrategias sectorizadas y trabajo con Pymes innovadoras como se explica más adelante.

Tabla 3
APEX Latinoamericanas en cuanto a su estructura institucional

País	Agencia	Año de creación	Naturaleza jurídica	Vínculo institucional principal	Autonomía operativa	Funciones principales
Chile	ProChile	1974	Pública	Ministerio de Relaciones Exteriores	Alta	Promoción comercial, imagen país, apoyo a Pymes
Colombia	ProColombia	1992	Sociedad de economía mixta	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Media	Turismo, exportaciones, IED
Uruguay	Uruguay XXI	1996	Pública con participación privada	Presidencia / Ministerio de Industria (MIEM)	Alta	Promoción de servicios, atracción de inversión

Costa Rica	ProComer	1996	Pública (entorno estatal)	Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)	Alta	Promoción de exportaciones, encadenamientos productivos, servicios
El Salvador	ProEsa	2000 (cerrada y reactivada)	Pública	Ministerio de Economía / Presidencia	Baja	Inversión, exportaciones, facilitación de trámites
Brasil	APEX-Brasil	2003 (fusión)	Público-privada	Ministerio de Relaciones Exteriores	Media	Promoción comercial, atracción IED, inteligencia de mercados
Ecuador	Pro Ecuador	2012	Pública	Ministerio de Producción, Comercio Exterior	Media	Promoción comercial, ferias, inteligencia de mercados
Panamá	ProPanamá	2015	Pública	Presidencia de la República	Media	Atracción de IED, exportaciones, imagen país
Argentina	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional	2016	Pública autárquica	Cancillería / Presidencia	Alta	Asistencia técnica, diversificación, IED
México	*ProMéxico	2019 (reestructuración)	Pública (bancaria)	Secretaría de Economía	Baja	Financiamiento exportador, asistencia técnica
R. Dominicana	ProDominicana	2020	Pública	Ministerio de Industria y Comercio (MICM)	Baja	Exportaciones, inversión extranjera, ferias

Fuente: Adaptada a partir de los datos de la CEPAL (2022); el BID (2020); la OECD (2019); y los sitios web oficiales (2025)

*ProMéxico disuelta

Mientras que en las funciones diferenciadas algunas agencias priorizan la atracción de inversión como ProPanamá, otras como ProComer y Uruguay XXI han

desarrollado servicios especializados de promoción de servicios, encadenamientos y análisis sectorial. Algunas como ProDominicana y ProColombia combinan funciones tradicionales con un enfoque en diplomacia económica y generación de oportunidades.

6.2 Resultados y sus limitaciones de evaluación

Diversos estudios académicos y organismos internacionales han mostrado que las APEX, estructuradas y administradas eficazmente, generan un impacto positivo sobre las exportaciones. El estudio de Lederman, Olarreaga y Payton (2010), concluye que estas agencias pueden incrementar el valor de las exportaciones nacionales en más de un 10 % en promedio. Los países con una APEX, tienden a una mayor diversificación de productos exportados y un acceso más sostenido a mercados no tradicionales (Lederman , Cruz y Zoratto 2018).

Adicional, la presencia de una red global de oficinas comerciales y un enfoque estratégico en sectores competitivos reforzarían ese impacto. El citado estudio estimó que, un aumento del 10 % en el presupuesto promedio de las APEX se traduce en un incremento del 0.6 % al 1 % en las exportaciones.

A continuación, se presentarán los resultados de manera comparativa sobre APEX Latinoamérica.

Tabla 4
Cuadro comparativo de funciones y resultados de APEX en América Latina

Agencia / País	Exportaciones ²	IED	Marca País / Diplomacia Económica	Pymes y Territorialidad
APEX-Brasil / Brasil	Apoyo a más de 14 000 empresas exportadoras; foco en diversificación.	38 % de inversión extranjera apoyada por APEX entre 2015–2020.	Articulación con la diplomacia comercial del Itamaraty.	Encadenamientos productivos con Pymes en sectores estratégicos.
ProChile / Chile	39 % de empresas apoyadas ingresaron a nuevos mercados en 2022.	Rol limitado en IED, pero con alianzas sectoriales (alimentos, energías).	Marca país basada en sostenibilidad y equidad de género.	Exporta Digital; programas territoriales para regiones extremas.

² El desempeño exportador no puede atribuirse exclusivamente a las APEX, pero las agencias sí actúan como facilitadoras clave.

ProComer / Costa Rica	+10 % anual en exportaciones de servicios (2015–2022); diversificación de destinos.	Apoyo a zonas francas y sectores estratégicos (Life Sciences, TIC).	Imagen de país innovador y verde; fuerte coordinación con embajadas.	Centros regionales de servicios; 72 % de beneficiarios son Pymes.
ProDominicana / R. Dominicana	Exportaciones aumentaron 9,2 % en 2022; apoyo a agroindustria y manufacturas.	+USD 4 000 millones en proyectos 2022 (turismo, energía, industria).	Ventanilla única y diplomacia comercial activa.	Capacitación y asistencia técnica a mipymes con enfoque inclusivo.
ProEsa / El Salvador	Promoción en sectores como agroindustria y textiles.	Coordinación con Ministerio de Economía para captar inversiones clave.	Imagen país aún en desarrollo; trabajo con embajadas.	Apoyo a municipios y zonas post-conflicto con asistencia exportadora.
ProPanamá/ Panamá	Apoyo a exportadores de agroindustria, café y servicios logísticos.	Promoción activa en zonas logísticas y farmacéuticas.	Campañas sobre sostenibilidad y logística verde.	Formación en exportación digital para Pymes del interior.
Uruguay XXI / Uruguay	Consolidación del sector servicios globales (20 % del total exportado).	Captación de IED en software, audiovisual y energía limpia.	"Uruguay Natural"; confianza e institucionalidad como pilares.	Programas en el interior; incentivo a clústeres regionales.

Fuente: Adaptada a partir de los datos de los Informes institucionales y estudios de organismos multilaterales como la CEPAL, BID y OCDE. (2025)

ProComer (Costa Rica) destaca como un ejemplo notable: entre 2015 y 2022, esta agencia no solo duplicó las exportaciones de servicios modernos como las Tic y servicios empresariales, sino que también diversificó sus destinos, reduciendo la dependencia de EE. UU. y Centroamérica. Adicionalmente dicha agencia implementó un sistema de encadenamientos productivos que logró integrar a más de 500 Pymes en sectores no tradicionales, como diseño, alimentos diferenciados y servicios, dentro de las cadenas exportadoras (OCDE 2020). Por su parte, ProChile, tras convertirse en un servicio autónomo del Estado en 2019, intensificó su apoyo a sectores estratégicos como alimentos procesados, economía creativa y tecnologías verdes.

Para el 2022, un 39 % de las empresas que recibieron su apoyo accedieron a un nuevo mercado, y más del 70 % de estas eran pymes. Finalmente, Uruguay XXI ha logrado consolidar el sector de servicios globales del país, que actualmente representa

más del 20 % de sus exportaciones totales, a través de misiones comerciales, inteligencia de mercado y ferias virtuales, esta agencia ha posicionado con éxito nichos como los videojuegos, las *fintech* y el diseño industrial a nivel global (Uruguay XXI 2022).

APEX-Brasil ha sido clave en la facilitación de inversiones estratégicas en los sectores de energía renovable, automotriz y tecnologías médicas. Datos del BID (2020) indican que entre 2015 y 2020, un 38 % de las empresas extranjeras que se establecieron en Brasil recibieron apoyo de APEX-Brasil. Por su parte, ProPanamá ha tenido un papel fundamental en la atracción de centros logísticos y de IED hacia las zonas económicas especiales del país.

A pesar de ser una institución de consolidación reciente, ya ha facilitado más de 20 proyectos de IED, principalmente en sectores como la logística verde, farmacéutica y servicios (Panamá ProPanamá 2023). Finalmente, ProDominicana informó en 2022 la llegada de más de 4 000 millones de USD en inversiones, concentradas en energía, turismo y manufactura. Esto subraya su importancia como ventanilla única para los inversionistas extranjeros (República Dominicana Pro Dominicana 2023)

En general las agencias de promoción son evaluadas de manera tradicional de acuerdo con el resumen en la siguiente tabla:

Tabla 5
Indicadores de impacto de una APEX

Indicador	Descripción
Crecimiento de exportaciones	Incremento anual del valor FOB de exportaciones totales o por sector.
Diversificación de mercados	Número de destinos nuevos abiertos o consolidados con apoyo de la APEX.
Participación de Pymes	Porcentaje de empresas pequeñas y medianas que reciben asistencia.
Ingresos de divisas por exportación	Relación entre actividades de promoción y captación de divisas.
Tasa de retorno de inversión pública	Estimación de exportaciones adicionales generadas por cada dólar invertido.

Fuente: Adaptado de los datos del informe: *Odyssey in International Markets* (2025)

A raíz de la tabla anterior, no es suficiente observar su capacidad para diversificar productos y mercados e incrementar el valor de las exportaciones, sino también se debe analizar la gestión de facilitar la integración en cadenas de valor globales. A medida que evolucionan las agencias se hacen necesarios más indicadores acordes a intentar medir su impacto real.

Sin bien la mayoría de APEX de América Latina reportan resultados alentadores en términos de diversificación exportadora y atracción de IED, no todas cuentan con evaluaciones empíricas que permitan atribuir dichos logros exclusivamente a su acción. En el caso de ProComer, ProChile y APEX-Brasil, existen estudios que utilizan métodos contrafactuales para demostrar que sus servicios aumentan significativamente la probabilidad de exportar o ingresar a nuevos mercados (Volpe Martincus 2010) (Cirera, Marin y Markwald 2012).

En contraste, otras agencias como ProPanamá o ProDominicana reportan avances importantes, pero su impacto directo aún no ha sido validado por estudios externos con control estadístico. Por tanto, los datos deben interpretarse como correlaciones institucionalmente relevantes, pero no como una causalidad demostrada.

Respecto a las oficinas de representación en el exterior, en el caso de América Latina, el informe "Odyssey in International Markets" muestra que la apertura de oficinas de promoción en el exterior multiplica el impacto comparado con misiones diplomáticas convencionales, y que los servicios integrados como inteligencia, capacitación o misiones, generan crecimientos de exportaciones de hasta 17 % y ampliación de mercados en más del 10 %, toma como evidencia el caso específico la agencia PromPerú (Volpe Martincus 2010) Estudios por país como los de APEX-Brasil, ProChile o Proexport confirman que estas intervenciones aumentan significativamente la probabilidad de que empresas nuevas ingresen al comercio internacional o amplíen su volumen exportado en los años siguientes (Volpe Martincus y Carballo 2008)

Una función esencial de las APEX es la inclusión regional en los mercados internacionales. En América Latina el esfuerzo radica en conectar a las Pymes con los mercados globales, lo que es fundamental para reducir la desigualdad regional y fomentar el factor inclusivo en el comercio exterior. ProComer ha establecido centros de servicio regionales y programas de encadenamientos productivos con un fuerte enfoque territorial, particularmente fuera de la región del Valle Central. Gracias a esto, el 72 % de sus beneficiarios son Pymes, que obtienen acceso a ferias, financiamiento y capacitación, entre tanto ProChile implementó el programa Exporta Digital, diseñado para Pymes tecnológicas de regiones menos céntricas.

Como resultado, empresas de Antofagasta, Valdivia y Punta Arenas ahora exportan sus servicios, a la par ProColombia puso en marcha estrategias de internacionalización dirigidas a municipios Pdet (zonas afectadas por el conflicto

armado), lo que ha permitido que más de 200 empresas rurales participen en misiones comerciales en sectores como cacao, café especial y textiles.

Estas iniciativas marcan una evolución notable en el enfoque de las APEX, que pasan de ser entidades concentradas en lo urbano y centralizado a adoptar esquemas más inclusivos y orientados al desarrollo regional (Volpe Martincus y Sztajerowska 2019) (CEPAL 2023).

6.3 Desafíos estructurales

Uno de los problemas más evidentes que enfrentan las APEX es la fragmentación del entramado institucional dedicado al comercio exterior y la inversión. En algunos países, operan múltiples agencias o entidades con responsabilidades similares como ministerios de comercio, organismos de inversión o cámaras empresariales. Esto conduce a la duplicación de esfuerzos, la dispersión de recursos, una competencia innecesaria entre instituciones y por ende confusión en lo usuarios. En ciertas naciones centroamericanas, se han detectado hasta cinco entidades que promueven exportaciones o inversiones de forma paralela, sin una estrategia unificada.

Esta fragmentación suele empeorar por la falta de claridad en los mandatos legales y operativos de cada institución. Un caso ilustrativo es El Salvador, donde la transferencia de funciones de exportación de ProEsa a Invest El Salvador, inicialmente provocó confusión operativa y superposición temporal de tareas (Fonseca 2023).

Las APEX necesitan una colaboración estrecha con una amplia gama de actores, incluyendo ministerios sectoriales como industria, agricultura o turismo, gobiernos locales, zonas francas y embajadas. No obstante, esta coordinación suele ser débil o inconsistente en muchos casos, lo que termina mermando la incidencia real de sus iniciativas. Además, la falta de articulación con las políticas de desarrollo productivo o de innovación tecnológica impide que la promoción de exportaciones se alinee con una visión estratégica a largo plazo. En naciones con sistemas federales, como México o Brasil, las tensiones entre los distintos niveles de gobierno también complican la coordinación a nivel territorial (OCDE 2021).

La ausencia de sinergia con ministerios de comercio, cancillerías o cámaras empresariales puede duplicar esfuerzos y dispersar recursos. Por otro lado, los presupuestos limitados y poco estables son otro escollo en países en desarrollo: muchas APEX dependen de financiamiento externo o están sujetas a recortes presupuestarios, lo

cual afecta su planificación a largo plazo. Por último, la captura política y los cambios de gobierno pueden significar interrupción de estrategias, rotación de personal técnico y pérdida de continuidad (Lederman , Cruz y Zoratto 2018)

A pesar de su importancia, las APEX enfrentan críticas estructurales que limitan su efectividad como es el exceso de burocracia con procesos administrativos lentos o centralizados que dificultan la agilidad necesaria para responder a dinámicas del mercado global (Tacsir, y otros 2013). En cuanto al nuevo ímpetu de querer exportar los servicios, concuerdo con varios de los autores aquí citados en que esta desconexión entre agencias de promoción y otros instrumentos de política industrial o científica reduce las posibilidades de generar un ecosistema favorable para exportar conocimiento y valor agregado.

Las APEX operan hoy en un panorama global en constante cambio. Se enfrentan a la digitalización de los mercados, el creciente peso de la economía del conocimiento, la consolidación de bloques económicos regionales y la emergencia de nuevas prioridades como la sostenibilidad y la seguridad económica. Para seguir siendo relevantes y efectivas, estas agencias deben adaptar continuamente sus funciones, sus herramientas y sus alianzas estratégicas. A la par, las tensiones comerciales entre China y EE. UU., sumado el debilitamiento de la OMC, así como el auge de bloques económicos y la guerra en Ucrania, están redefiniendo flujos de inversión y comercio (UNCTAD 2022).

En este contexto internacional, las agencias de promoción enfrentan desafíos que trascienden lo comercial y se insertan en una lógica de geopolítica y diplomacia económica. Según un informe del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, el debilitamiento del sistema multilateral de comercio, la fragmentación de las cadenas globales de valor y la emergencia de medidas proteccionistas han configurado un entorno que exige respuestas intersectoriales y estrategias de inserción más inteligentes.

La guerra tecnológica y la regionalización del comercio colocan a América Latina como un espacio de interés para China y EE.UU., lo que obliga a las APEX a actuar también como agentes de posicionamiento estratégico del país. Es ahí donde la cooperación regional, la articulación con la política exterior y la promoción de ventajas comparativas deben asumir su relevancia (Ramos Durán 2024).

La evolución de las agencias en la región se debe enfocar en el esfuerzo por fortalecer su autonomía administrativa, la inclusión de consejos directivos mixtos compuestos por representantes del sector público y privado, y la profesionalización de su

personal técnico. El objetivo de estos cambios es mejorar su eficiencia y protegerlas de la inestabilidad política.

Enfatizar en que la transformación digital representa una oportunidad para las APEX. Tecnologías como las plataformas de inteligencia comercial basadas en *big data*, la automatización de la asistencia a empresas y el uso de *blockchain* para la trazabilidad están revolucionando la forma en que se fomenta la exportación. Sin embargo, el Informe 2020 sobre Comercio Electrónico de la UNCTAD señala que muchas APEX aún no cuentan con la capacidad tecnológica ni el personal cualificado para guiar a las empresas en su proceso de digitalización.

Los países menos desarrollados aún dependen de métodos presenciales más tradicionales (UNCTAD 2020). Así mismo, la tendencia al comercio verde y las exigencias de sostenibilidad como la huella de carbono, economía circular o certificaciones sociales, están obligando a las APEX a redefinir sus estrategias. Hoy en día se requiere promover exportaciones que cumplan con estándares ambientales, lo que exige asistencia técnica especializada y colaboración con agencias de certificación. Algunas APEX han empezado a integrar criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza) en sus servicios. Por ejemplo, PromPerú ha creado programas para capacitar a Pymes en sostenibilidad y *packaging* ecológico (PromPerú s.f.).

6.4 Innovaciones recientes y transformaciones en las APEX de América Latina

Las políticas industriales buscan transformar la estructura productiva de un país, centrándose en fomentar sectores clave, fortalecer las capacidades tecnológicas y mejorar la competitividad. Dentro de este esquema, las APEX de la región pueden desempeñar un papel crucial al identificar y apoyar sectores con potencial exportador, coordinando incentivos para su crecimiento, así como también al facilitar la internacionalización de clústeres o cadenas de valor que surgen de políticas industriales específicas enfocando la inteligencia de mercado hacia programas que fomenten la innovación y la sofisticación productiva (Peres y Primi 2009).

El creciente interés global por el desarrollo sostenible ha llevado a varias APEX a incorporar criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG), en sus estrategias de promoción, lo que incluye identificar sectores con potencial de exportación sostenible, promover certificaciones verdes y facilitar el acceso a mercados con alta exigencia

ambiental como la UE. Se debe tomar en cuenta que el comercio internacional ha superado la mera transacción de bienes físicos a través de la economía digital y del conocimiento, abriendo nuevas vías para América Latina en áreas como los servicios empresariales, el software, el sector audiovisual, los videojuegos y las *fintech*.

En ese sentido algunas agencias en la región van superando de a poco su enfoque tradicional de promoción de bienes para incluir el comercio de servicios, lo cual exige nuevas estrategias y herramientas de apoyo novedosos como programas para la internacionalización digital, asesoría legal y regulatoria, y una mayor articulación con asociaciones profesionales. Por otro lado, se requiere de una segmentación sectorial, en la medida en que se pueda diferenciar las necesidades y desafíos, ya que exportar software no es lo mismo que exportar productos agrícolas

Uruguay XXI, ha afianzado su marca país como un centro tecnológico para servicios globales y audiovisuales, impulsando el sector mediante rondas de negocios internacionales mientras que ProComer ha creado el programa Creando Exportadores de Servicios, ofreciendo mentoría a empresas tecnológicas para facilitar su internacionalización. Esta reorientación requiere que las agencias desarrollen nuevas habilidades técnicas y forjen alianzas con universidades y centros de innovación, mientras que ProColombia también ha creado líneas de acción específicas para sectores creativos y de software, incluyendo ferias virtuales y asistencia en temas de propiedad intelectual.

Exportar (Argentina), antes de su integración con la Cancillería, implementó estrategias para respaldar a estudios de diseño y desarrolladores de videojuegos. Este viraje institucional constituye no solo una actualización táctica, sino también una estrategia de transformación estructural en línea con las recomendaciones recientes de la CEPAL y la OMC, que subrayan el potencial de los servicios modernos como plataforma de escalamiento competitivo para las economías de ingresos medios (CEPAL 2016).

Más desafiante aún para las APEX latinoamericanas es la promoción del segmento de servicios profesionales, donde las diferencias entre países extrarregionales y América Latina son marcadas. Las experiencias extra regionales exitosas destacan por un enfoque estratégico claro, institucionalidad robusta, incentivos financieros adecuados, alto grado de digitalización y modelos de asociatividad sectorial.

En contraste, los países latinoamericanos enfrentan limitaciones de gobernanza, recursos y articulación público-privada, lo que dificulta consolidar marcas sectoriales, impulsar la innovación y aprovechar plenamente ferias y misiones comerciales especializadas. Este contraste revela la necesidad de adaptar mejores prácticas

internacionales a la realidad regional, fortaleciendo la coordinación institucional y la inversión en capacidades técnicas. (Peña Capobianco 2024)

6.5 Perspectiva de género en la promoción exportadora

Un cambio institucional significativo en las APEX es la incorporación de la perspectiva de género en sus políticas comerciales, lo que implica tanto acciones afirmativas como la integración transversal de este enfoque en sus servicios. ProPanamá y ProDominicana han lanzado programas para empresarias exportadoras con el fin de disminuir las brechas de acceso a mercados, financiamiento y redes comerciales. Promover el comercio con un enfoque de género va más allá de la equidad; es una cuestión de eficiencia económica. Al fomentar una mayor diversidad, se logra una mayor productividad exportadora.

En Chile, ProChile estableció la estrategia Mujer Exporta, que ofrece capacitación, mentorías y promoción específica a mipymes lideradas por mujeres (Chile ProChile 2022). A pesar de estos avances, estos programas aún enfrentan retos relacionados con la asignación de recursos, su institucionalización y la medición efectiva de su impacto, sin embargo, la inclusión de la perspectiva de género en las APEX ha mostrado potencial para reducir brechas estructurales en el acceso al comercio exterior, especialmente entre mipymes lideradas por mujeres.

Su incidencia real depende del grado de institucionalización: programas con presupuesto, alianzas sostenibles y sistemas de monitoreo tienen mejores resultados (Pro Chile s.f.) (ITC 2023). El retiro progresivo de agencias de cooperación como USAID, que históricamente apoyaron estos componentes en varios países de América Latina, plantea un riesgo de desfinanciamiento y desarticulación institucional, lo que podría limitar la continuidad de las iniciativas inclusivas si no son asumidas por los gobiernos nacionales o nuevos actores multilaterales.

6.6 Cooperación y redes regionales de las APEX en América Latina

Las APEX en América Latina están fortaleciendo su participación en redes de cooperación internacional. Esta estrategia les permite superar limitaciones estructurales y potenciar sus capacidades institucionales. Entre los mecanismos colaborativos más importantes, se destacan: Red Iberoamericana de Organismos de Promoción Comercial

(RedIbero), establecida en 1999, reúne a más de 20 agencias de América Latina, España y Portugal, esta agencia facilita el intercambio de conocimientos, metodologías y experiencias en promoción de exportaciones y atracción de inversiones, con un enfoque particular en innovación, sostenibilidad y apoyo a las mipymes (Red Ibero 2025).

Así mismo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a pesar de que es una organización intergubernamental, mantiene una activa cooperación técnica con las APEX a través de mecanismos de promoción comercial como Expo Aladi, donde se busca impulsar el comercio intrarregional y fomentar la complementariedad productiva. Por otro lado, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), luego de su relanzamiento institucional, promueve la articulación entre agencias de promoción para desarrollar estrategias conjuntas frente a retos globales como la digitalización, la sostenibilidad y la equidad de género.

El programa PRALC es un programa regional para América Latina y el Caribe donde varias APEX han participado en iniciativas centradas en buenas prácticas regulatorias, medición del desempeño e inclusión comercial (OECD 2025). No menos importante es el Encuentro Empresarial Andino, que es un evento ejecutado año tras año en donde su sede es intercambiada entre los países miembros de la CAN, en este espacio se invita a las empresas privadas de los países miembros a participar en una rueda de negocios donde los clientes potenciales incluso son empresas de fuera de la Comunidad y fuera del continente.

Esta integración en estas redes no solo mejora la capacidad técnica de las instituciones, sino que también fomenta una mayor coherencia regional, existe un potencial considerable para construir cadenas regionales, especialmente en sectores como: Agroindustria y alimentos procesados, servicios digitales y tecnologías de la información y comunicación, energías limpias y tecnologías ambientales.

Capítulo segundo

Institucionalidad y normatividad Pro Ecuador

El presente capítulo hace un recuento de los orígenes y del funcionamiento del Instituto de Promoción de Exportaciones, Pro Ecuador, enfatizando en los cambios institucionales introducidos desde un modelo autónomo o descentralizado (2012 – 2018) a uno centralizado (2019 – 2024), con la finalidad de brindar una perspectiva comparativa y analizar la incidencia de las reformas institucionales en el ámbito de la promoción de exportaciones; así como, casos de éxito registrados en la gestión de Pro Ecuador.

1. Antecedentes: algunos aspectos relevantes del enfoque exportador ecuatoriano

Las exportaciones representan un motor clave para el crecimiento económico de las naciones, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX al consolidarse en el mundo la estrategia denominada *export-led growth* en países emergentes, convirtiéndose en un eje central de las economías, un caso particular de este modelo son las economías del Este Asiático.

América Latina no quedó al margen en la incorporación de la estrategia *export-led growth*, como efecto del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI), aprovechando la fuerte demanda de productos agrícolas desde países desarrollados. Marcando así la especialización en la exportación de materias primas de varios países de Latinoamérica, incluido el Ecuador teniendo un perfil agroexportador, este sector representaba más de la mitad del PIB (Reyna 2023).

Así, las exportaciones ecuatorianas en la primera mitad del siglo XX estuvieron marcadas por el cacao y banano detonándose un boom en esta época, ambos productos al ser *comodities* tuvieron fluctuaciones ocasionadas por crisis económicas a nivel mundial, conflictos bélicos y plagas. Desde entonces, era evidente la necesidad de diversificar la matriz productiva ecuatoriana y los destinos de exportación.

A pesar de ello, desde 1972 el modelo exportador ecuatoriano creó dependencia del petróleo por sus elevados ingresos generados como efecto del incremento de la demanda, los conflictos en Medio Oriente y el rápido aumento de los precios internacionales. Estos sucesos provocaron que mejore el crecimiento de la economía del país; el boom petrolero también aportó recursos para financiar el desarrollo del sector industrial que aumentaban

en mayor proporción que las exportaciones petroleras. El ritmo de crecimiento de las exportaciones de productos industriales se mantuvo hasta los años 80, ralentizándose a mediados de la década referida, la balanza comercial se mantenía positiva por las exportaciones de camarón y banano (Fernandez 1998).

En la década de los 90 del siglo pasado, las exportaciones de productos no tradicionales se incrementaron, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI 2001) resalta que estos productos tuvieron un crecimiento interanual entre 1990 y 1999 del 521 %, entre los principales, destaca: flores, palmito, cebolla, frutas tropicales, conservas de frutas y hortalizas, harina y enlatados de pescado, químicos y fármacos. No obstante, los productos tradicionales como aceites crudos de petróleo, bananas y camarones obtuvieron una representación acumulada entre 1990 a 1999 del 76,5 % y 54,4 %, respectivamente. En este periodo los destinos de exportación se concentraron en Estados Unidos (42,4 %), Unión Europea (17,4 %), países miembros de la ALADI (17,4 %) y otros países el 22 %, relegando el mercado asiático y europeo.

En el año 2000 en el Ecuador se establece la dolarización como régimen monetario del país, decisión que no marcó un punto de inflexión en el comercio exterior. La dependencia exportadora del “oro negro” en los años 2000 continuó, si bien disminuye su peso en las exportaciones en años posteriores; empero al 2024 representaba el 28 % del total de las exportaciones ecuatorianas. Paredes y Rodríguez (2022, 49) mencionan que desde el 2012 los productos petroleros redujeron su contribución al crecimiento de las exportaciones paulatinamente.

La evidencia demuestra que el Ecuador exporta productos primarios desde hace muchos años atrás y no se han registrado cambios radicales que permitan la consolidación de la industrialización en la estructura productiva y exportadora del país, siendo muy limitados incipientes los intentos realizados. Así, se destacan las siguientes características del modelo histórico de exportación del Ecuador: alta concentración de productos primarios en las exportaciones totales, protagonismo del petróleo en exportaciones y reducida diversificación de los países de destino.

Paredes y Rodríguez (2022) en su investigación concluyen que el Ecuador se encuentra todavía en etapa de diversificación de productos exportables y destacan la baja participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales que no supera el 10 %. Esta tendencia se atribuye a la limitada apertura comercial del país, insuficiente resiliencia y respuesta ante *shocks* externos y prematura industrialización que no logra

consolidarse por cambios en las preferencias de los consumidores y al dinamismo del auge tecnológico.

Los primeros indicios de la política comercial en el Ecuador datan de mediados de los 90s, el entonces Ministerio de Industrias, Comercio Exterior, Integración y Pesca (MICIP), encargado de la promoción de exportaciones a través de la Subsecretaría de Pesca e Integración y sus brazos ejecutores eran la Dirección de Promoción de Exportaciones (eventos internacionales de promoción de exportaciones), la Dirección General de Comercio Exterior (relaciones y convenios internacionales) y la Dirección General de Integración (promoción de relaciones comerciales).

El MICIP disponía de 17 Consejerías Comerciales localizadas en América, Europa y Asia. Además, varias instituciones estaban adscritas al MICIP como el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador, y la Organización Comercial de Exportaciones de Productos Artesanales (OCEPA). A pesar, que el MICIP se encargaba de la promoción de exportaciones no se establecía como una entidad especializada en la promoción de exportaciones *per se* y cumplía netamente un rol político.

En ese contexto, se considera que la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones marca los primeros pasos hacia una promoción de exportaciones e inversiones de manera tecnificada, especializada y operativa, lo que desembocaría en la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador.

El sector privado se encuentra involucrado en la política comercial con sus federaciones y asociaciones en los 90s del siglo pasado como son Cámara de Comercio de Guayaquil, Cámara de Comercio de Quito y Cuenca, Federación Ecuatoriana de Exportadores, Cámara Nacional de Acuicultura, Asociación de Productores y Exportadores de Flores, Asociación Nacional de Exportadores de Cacao del Ecuador, Asociación de Industriales Madereros, Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador, entre otros gremios. (Vega 1996, 174)

2. Corporación de promoción de exportaciones e inversiones

La CORPEI, tuvo como antecesor al Instituto Ecuatoriano de Promoción de Exportaciones, en adelante Inexpo, fundado en 1976 por la Ley de Fomento de Exportaciones como un organismo público autónomo.

En 1997, la Ley de Comercio Exterior e Inversiones considera imperante priorizar el aumento y diversificación de las exportaciones ecuatorianas, y la promoción de

inversiones. Así, mediante su artículo 17 se crea y asigna a la CORPEI la función de una institución destinada a “la promoción no financiera de exportaciones e inversiones en el territorio nacional y extranjero, como parte del Servicio Exterior de Embajadas o Misiones Diplomáticas” (Ecuador 1997, art. 17).

La CORPEI, heredó la naturaleza jurídica de Inexpo, así se categorizaba como una corporación mixta reglamentada por el Estado ecuatoriano al cumplir con fines públicos como lo es promoción de exportaciones, no obstante, gozaba de personalidad legal propia, era presidida por lo dispuesto en el Código Civil, funcionaba con recursos propios y era una entidad no lucrativa.

El objeto de creación de la CORPEI se centró en promover las exportaciones e inversiones en el Ecuador fortaleciendo su oferta exportable. En tal sentido, la LEXI asignó entre sus funciones principales: definir y ejecutar políticas de promoción de exportaciones e inversiones, coordinar acciones público – privadas para la inserción en mercados estratégicos, y brindar capacitaciones y asistencia técnica a las empresas ecuatorianas, entre otras (Ecuador 1997, art. 11).

En cuanto a su estructura de gobierno, la CORPEI se organizaba por un Directorio compuesto por delegados de entidades públicas (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Ministerio de Agricultura y Ganadería); así como, por delegados de las Cámaras de productores y exportadores del Ecuador. Las funciones de los delegados se ceñían a lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto de la CORPEI, que les asignaba funciones directivas estratégicas, administrativas, fiscalizadoras, regulatorias, entre otras complementarias.

Para el cumplimiento de sus funciones la CORPEI obtenía financiamiento de fondos no reembolsables y donaciones propiciadas por organismos internacionales y países; contratos celebrados para la ejecución de programas sectoriales, y cuotas redimibles proporcionales al valor importado o exportado para bienes y servicios – incluso exportaciones petroleras y sus derivados – (Ecuador 1997, art. 22).

El financiamiento de la CORPEI fue punto de críticas del sector privado categorizándolo como un impuesto encubierto, incluso a nivel comunitario por la Comunidad Andina (CAN) mediante Resoluciones 139 y 179 de 1998 y 1999, respectivamente, el Tribunal de Justicia de la CAN consideraba la cuota redimible como un tributo de tipo fiscal y resolvió en el artículo 2 otorgar un plazo de máximo un mes para que cese de cobro de la cuota redimible a las importaciones de los Países Miembros de la CAN (SGCAN 1999). Estas controversias ocasionaron que las cuotas redimibles se

reduzcan paulatinamente, convirtiéndose en principales fuentes de ingresos los derivados por el cobro de servicios prestados a empresas, y donaciones percibidas desde el sector privado y organismos internacionales.

Entre el 2007 y el 2017 en Ecuador existieron cambios en la orientación política pasando desde una tendencia marcada por el liberalismo hacia el progresismo – denominado también socialismo del siglo XXI – con la presidencia de Rafael Correa, lo que implicó una reestructuración del Estado y la proclamación de la vigésima Constitución del Ecuador en 2008 y así como con reformas institucionales.

La Carta Magna en el artículo 304, menciona entre los objetivos de la política comercial, impulsar el comercio justo; y, “promover y ejecutar acciones para lograr la inserción estratégica del Ecuador en la economía mundial”. Además, el artículo 336 asegura la transparencia y eficiencia de los mercados para fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades (Ecuador 2008, arts. 304 y 336).

En consecuencia, el 29 de diciembre de 2010, entró en vigor el COPCI, que en la Sexta y Séptima disposición transitoria dispone que la ejecución de las funciones correspondientes a la CORPEI sean asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración hasta la estructuración y regulación del nuevo Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras, es decir, se establecieron convenios de colaboración entre las instituciones mencionadas existentes mientras se defina y estructure el funcionamiento de la nueva institución. Respecto al cobro de las cuotas redimibles se dispuso su cese hasta el 31 de diciembre de 2010, y, también, la devolución de los fondos a los aportantes (Ecuador 2010).

Las reformas marcaron un punto de inflexión en la política comercial del Ecuador con la finalidad de otorgar institucionalidad y potenciar la responsabilidad estatal de la promoción de exportaciones e inversiones del país. Incluso, fue categorizado como ilegítimo y peligroso conceder la promoción de exportaciones a la institución privada al no alinearse con la política pública implementada en el país (Correa 2011). Desde entonces, existe complementariedad entre instituciones promotoras de exportaciones privadas e instituciones públicas.

3. Pro Ecuador: normatividad, funcionamiento, competencias y estructura organizacional

Existió un periodo de transición desde 2009 al 2011 para la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras, en adelante Pro Ecuador, creado al amparo del artículo 95 del COPCI y designado como un ente adscrito al Ministerio titular de la política de comercio exterior.

Mediante Decreto Nro. 776 de 16 de mayo de 2011, se expide el Reglamento General para la Organización y Funcionamiento de Pro Ecuador, donde se explicita que “es una entidad de derecho público, con gestión desconcentrada, independencia técnica, administrativa y financiera” (Ecuador Pro Ecuador 2011, art. 1). Por tanto, correspondía a una institución bajo el régimen jurídico del Estado ecuatoriano y adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), sin embargo, se le otorgaba autonomía operativa y libertad para tomar decisiones en ámbitos administrativos y presupuestarios.

En cuanto a su objeto como institución se da continuidad al accionar de la CORPEI, pero se le atribuye la coordinación y ejecución de las actividades para la promoción de exportaciones; identifica la necesidad de desconcentrar y diversificar los exportadores, productos y mercados; también, hace énfasis en la inserción estratégica en el comercio exterior de las Pymes y otros actores de la economía popular y solidaria (EPS) (Ecuador 2011, art. 2).

Al renovarse su naturaleza y ampliarse el objeto de su creación, se incrementan las competencias y funciones, y se alinean con lo dispuesto por el MRECI y con los objetivos nacionales de política pública y comercial; entre los principales se destacan: diseñar estrategias para la promoción, inteligencia comercial y profundización de las exportaciones; reforzar y promover la presencia del Ecuador en el mundo; promover el comercio ambientalmente responsable; crear una cultura exportadora; brindar asistencia técnica dirigida a mipymes y actores de la EPS; realizar estudios a nivel país sobre la oferta exportable ecuatoriana; entre otras análogas relacionadas con inversiones (Ecuador 2011, art. 3).

Como se mencionó Pro Ecuador corresponde a una entidad de derecho público, por tanto, entre sus fuentes de financiamiento se encuentran las erogaciones estatales, recursos económicos desembolsados por el sector privado por servicios vendidos, y donaciones concedidas por organismos internacionales, países o personas jurídicas.

La estructura de gobierno de Pro Ecuador era distinta a la establecida para la CORPEL, no contaba con un Directorio. En contraposición, el sector privado tenía participación mediante el Comité Consultivo y estaba dirigido por un director ejecutivo designado por el ministro del MRECI.

A pesar de que, el MRECI se encontraba consolidado mediante Decreto Ejecutivo Nro. 25, el 20 de junio de 2013, se crea el Ministerio de Comercio Exterior (MCE) como ente rector en política en materia de comercio exterior e inversiones. El artículo 2 del Decreto referido fusiona el MCE con el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica, anexo al Ministerio de Relaciones Exteriores, así las competencias, programas y delegaciones son asumidas por el MCE. Desde entonces, Pro Ecuador era una institución adscrita al MCE y posteriormente, en 2018, al Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, por el Decreto Ejecutivo Nro. 252.

Las tendencias políticas en el Ecuador y los cambios en el contexto económico provocan ajustes fiscales en los años 2017 y 2018, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 559 de 14 de noviembre de 2018, el gobierno “decreta la fusión por absorción del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, Ministerio de Industrias y Productividad, Pro Ecuador y el Ministerio de Acuacultura y Pesca” (Ecuador 2018, art. 1); se modifica su denominación como Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). Por tanto, la reorganización del Ejecutivo define que Pro Ecuador se adscriba al MPCEIP e integra el Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones.

A pesar de ello, el COPCI es la norma marco que rige el funcionamiento de Pro Ecuador, implicando que las competencias legales de la institución perduren; la misión institucional resulte inalterada; y el enfoque estratégico sea persistente. Por consiguiente, la misión del novel Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones es “promover la oferta exportable de bienes y servicios del Ecuador con énfasis en la diversificación de productos, mercados y actores; y la atracción de inversión extranjera (...)” (Ecuador MPCEIP 2019, 81).

Pro Ecuador al anexarse al MPCEIP, bajo la figura de Viceministerio, implica que su naturaleza jurídica se transforma perdiendo la figura de institución autónoma; por otra parte, los recursos económicos provienen y se manejan netamente dentro del presupuesto general asignado al MPCEIP.

Los cambios generados en los periodos 2012 – 2018 y 2019 – 2024 implicaron modificaciones profundas en la estructura organizacional de Pro Ecuador bajo la figura de institución autónoma versus dependencia administrativa del MPCEIP. Siguiendo a

(North 1990) la eficacia de las APEX es influenciada directamente por el diseño organizacional, recursos económicos y gobernanza, por lo que, los cambios en la estructura organizacional no son un hecho aislado e inciden en su gestión.

3.1. Modificatorias en la estructura organizacional

Se entiende como estructura organizacional a un patrón de variables creadas para sistematizar el trabajo de los agentes organizacionales, implícitamente divididos como resultado “de los procesos de división del trabajo, generando rutinas formalizadas, diferenciadas y estandarizadas” (Marín 2012, 46). Con base a la definición expuesta y considerando los Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional de Pro Ecuador como institución autónoma y dependencia administrativa al MPCEIP, se desarrollará el apartado.

El Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de Pro Ecuador, de 23 de julio de 2012, norma la estructura organizacional de la institución estableciendo procesos gobernantes, agregadores de valor, habilitantes de asesoría y apoyo, y desconcentrados.

En el Anexo 1 se expone la estructura organizacional de Pro Ecuador para la consecución de la misión institucional de manera eficiente, se mencionan cada una de las unidades administrativas que responden a los procesos respectivos. Adicionalmente, sopesa la autonomía de Pro Ecuador al contemplar la Dirección Ejecutiva y el Consejo Consultivo como procesos gobernantes de la institución. Mientras que, las Oficinas Comerciales en el Exterior y Oficinas Zonales estaban articuladas y controladas por la Coordinación Nacional General Técnica.

Adicionalmente, se debe precisar que los productores, exportadores, asociaciones, mipymes y actores de la EPS se presentan en instancias como proveedores o clientes externos, según el caso.

La estructura organizacional expuesta estuvo en vigor desde el 23 de julio de 2012 hasta el 29 de octubre de 2019, cuando se proclama el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MPCEIP, el cual considera a Pro Ecuador como órgano administrativo anexo y presenta tres procesos, análogos a los propuestos en el Estatuto Orgánico de 2012, pero alineados a la misión de la institución macro, que son institucionales gobernantes, sustantivos y adjetivos.

En tal sentido, desaparece la figura de director ejecutivo y Comité Consultivo, funcionando como Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones

dependiente del MPCEIP. Respecto a las Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX), son parte del Viceministerio, pero se rigen a lo dispuesto por la Coordinación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, mientras que, las Oficinas Zonales fueron absorbidas por la Dirección Zonal del Ministerio conformando parte de sus procesos habilitantes y sustantivos; no forman parte de los procesos desconcentrados de Pro Ecuador en el país. Finalmente, las áreas de las Direcciones de agencia autónoma se fusionan, así cada dirección asume sus funciones, las Direcciones Nacionales se reestructuran a manera de Subsecretarías o Direcciones.

Por último, las Direcciones Nacionales que correspondían a los Procesos Habilitantes de Asesoría y de Apoyo responden a las necesidades del MPCEIP. En el Anexo 2 se observa la nueva estructura organizacional de Pro Ecuador con un modelo centralizado establecido por el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MPCEIP de 29 de octubre de 2019.

Tras varias modificatorias en el Reglamento Organizacional por Procesos del MPCEIP, se reestructuraron las unidades administrativas del MPCEIP conllevando también cambios en el Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones y recorte de personal técnico; la última modificatoria es de 22 de marzo de 2021. Eliminandose las direcciones de Dirección de Marketing Estratégico Comercial, Dirección de Inteligencia de Negocios y la Dirección de Políticas de Inversiones. A pesar de los cambios en la estructura organizacional todas las unidades administrativas persiguen una misión similar, y, también comparten atribuciones y responsabilidades.

4. Herramientas y servicios para la promoción de empresas: desde Pro Ecuador autónomo a Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones

Los cambios que surgieron en la evolución institucional de Pro Ecuador provocaron que se elimine la autonomía y se adopte un modelo centralizado asociado al MPCEIP, implicando cambios normativos y estructurales (Ecuador MPCEIP 2019). Esto conllevó la configuración, o preservación, de nuevas herramientas y servicios proporcionados para la promoción de las exportaciones ecuatorianas.

El Reglamento General para la Organización y Funcionamiento de Pro Ecuador y el respectivo Estatuto Orgánico, se desarrollan proporcionando autonomía y constituyéndolo como un instituto de derecho público, otorgándole el diseño y ejecución de servicios especializados a ofertarse al sector exportador ecuatoriano. Es decir, contaba

con instrumentos técnicos y canales de apoyo dirigidos de manera directa a las empresas; entre otros cambios significativos se destacan la reestructura de las Oficinas Zonales propias de Pro Ecuador que apoyaban la ejecución de actividades para la promoción de las exportaciones e inversiones en el territorio nacional, actuando como puntos de contacto directo para las empresas en Quito, Cuenca, Manta, Tulcán, Machala y Ambato.

Originalmente las Oficinas Zonales básicamente eran centros de atención al productor y exportador *in situ*, así en el ámbito de sus funciones se destaca el apoyo logístico y técnico en procesos de internacionalización comercial conexos y en el ámbito de inversiones la identificación de potencialidades para proyectos de inversión en regiones de competencia de las Oficinas Zonales (Ecuador Pro Ecuador 2011). En tanto, en la fusión interministerial las Oficinas Zonales tienen un enfoque de fomento del desarrollo productivo, empero queda opacado al atribuirse y anexarse funciones definidas a nivel de Ministerio para la región de competencia específica.

Respecto a las OCEX, en ambos reglamentos se las define como una red internacional de oficinas comerciales para promover las exportaciones e inversiones extranjeras, sus funciones se centran en brindar apoyo logístico, técnico y de inteligencia de negocios para participar en eventos internacionales y promoción de exportaciones; apoyo a empresas para exportar; promocionar la imagen del Ecuador en el mundo; captar potenciales inversionistas; y representar al país en eventos internacionales (Ecuador Pro Ecuador 2011 y Ecuador MPCEIP 2019).

Se debe indicar que las Oficinas Comerciales mediante Acuerdos Ministeriales 00020 y 000179-C de 31 de octubre de 2008 y 26 de agosto de 2009, respectivamente, el entonces MRECI aprueba la apertura de las OCEX del Ecuador, y menciona la necesidad de fortalecer sus servicios comerciales. Así, mediante el Acuerdo Ministerial Nro. 000035 – A, de 18 de marzo de 2010, empieza a asignarse presupuesto para financiar las actividades relacionadas con promoción de exportaciones e inversión de 23 OCEX en 21 países; este número se incrementó hasta el 2015, cuando el Ecuador alcanzó récord con la presencia de 30 Oficinas Comerciales en el Exterior.

Posteriormente, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del MPCEIP establece como atribución y responsabilidad asignada a la Coordinación de Promoción de Exportaciones e Inversiones en el Exterior el literal j), el cual faculta proponer al Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones la creación o desactivación de las OCEX. Como acción de las políticas de austeridad del gasto público y normas de optimización implementadas por el gobierno en 2020 se cierran OCEX y Antenas

Comerciales, entre las que se pueden destacar las de Dubái, Santa Cruz, Bruselas, Budapest, entre otras. A la fecha, con la apertura y cierre de OCEX se cuenta con 23 oficinas en 20 países, el detalle de los países consta en la Figura 2.

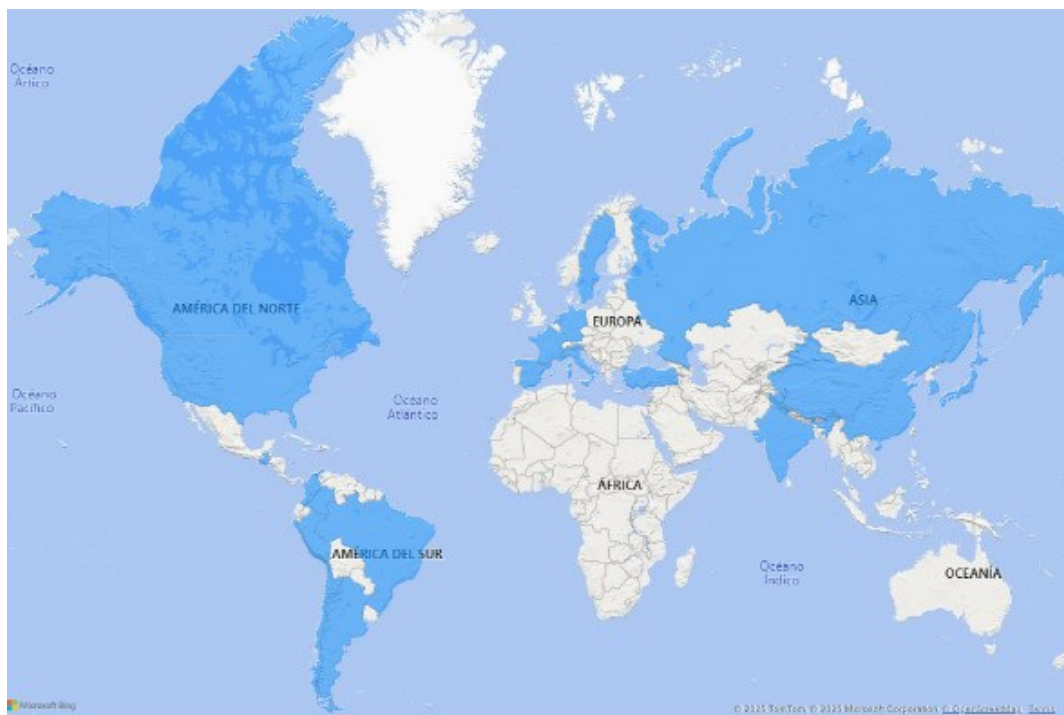


Figura 2. Distribución geográfica de las oficinas comerciales en el exterior, 2024

Fuente: Adaptada a partir de los datos de la página web del MPCEIP (2025)

Las direcciones técnicas que habían sido creadas originalmente en 2012 no fueron redefinidas en su naturaleza ni en sus funciones; más bien, el 29 de octubre de 2019, con la expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MPCEIP, estas instancias fueron únicamente reorganizadas a nivel administrativo, manteniéndose, ya sea como Subsecretarías o como Direcciones, conforme al esquema planteado desde la fusión institucional.

A pesar de ello, mediante la aplicación de diversas reformas del COPCI, en 2018, 2022 y 2024, la estructura organizacional y propuesta inicial se modificó; la última actualización realizada corresponde al 22 de marzo de 2022, mediante Acuerdo Ministerial 21 00, que provoca que las unidades administrativas de la Subsecretaría de Promoción de Exportaciones se aglutinen en dos direcciones técnicas, eliminándose la Dirección de Inteligencia Comercial encargada de generar información especializada y de interés para potenciales exportadores, orientándoles para la toma de decisiones acertadas e informadas.

En el ámbito institucional de las inversiones también se produjeron cambios formales: se renombraron direcciones y se les asignaron nuevas funciones; sin embargo, su impacto estructural fue mínimo y no alteró de forma sustantiva el modelo de gestión ni la lógica institucional.

Por otro lado, las unidades administrativas pertenecientes a los procesos habilitantes de asesoría y apoyo en el autónomo Pro Ecuador, al fusionarse con el Ministerio, provocaron cambios que permitían ejecutar y articular acciones de manera directa y configuraban herramientas de Pro Ecuador para otorgar servicios especializados en el ámbito de promoción comercial e inversiones y ejecutar acciones, esencialmente, la Dirección Nacional de Marketing y Comunicación; Dirección Nacional de Planificación; y Dirección Nacional Administrativa Financiera.

En consecuencia, los servicios ofertados por Pro Ecuador se mantuvieron, en términos generales, sin cambios sustantivos en su contenido funcional; no obstante, el modo de gestión se transformó de manera significativa, al quedar supeditado a los lineamientos y al presupuesto del MPCEIP, tanto en el ámbito comercial como en el de inversiones, en coherencia con la política pública vigente.

5. Evolución de los programas ejecutados por Pro Ecuador en beneficio de las mipymes

Entre los objetivos de las APEX se menciona el de actuar como un nexo entre las mipymes y el mundo; así se busca fomentar la exportación y reducir las asimetrías de mercado para generar un efecto *spill over* en beneficio del país. De manera histórica Pro Ecuador, sin importar el modelo de centralización, ha ejecutado programas y proyectos para fortalecer la capacidad exportadora de las mipymes y de otros actores de la EPS. Entre las principales iniciativas se destacan capacitaciones al sector exportador, apoyo logístico, organización de ferias y ruedas de negocios para fomentar y ejecutar estrategias de internacionalización. A continuación, el detalle de los programas de exportación más destacados, llevados a cabo entre 2011 y el 2024.

5.1. La ruta del Exportador

Es la estrategia principal para fomentar la oferta exportable ecuatoriana en el mundo. Surge en el 2011 como parte de la ejecución de las competencias y funciones detalladas

en el Decreto Nro. 776 de 16 de mayo de 2011; se plantea como una Manual dirigido al Exportador, que especifica todos los procedimientos necesarios previos la exportación (Ecuador 2011).

Esta herramienta fue perfeccionada de manera progresiva hasta consolidarse como parte de los servicios intrínsecos de Pro Ecuador. En ese proceso, se introdujeron modificaciones al Manual del Exportador y se definieron las fases que conforman la actual semaforización de la Ruta Pro Ecuador, orientada al seguimiento sistemático del exportador: nivel rojo, cuando la empresa presenta potencial exportador pero no cumple aún con los requisitos mínimos; nivel amarillo, cuando requiere fortalecimiento interno y el cumplimiento de requisitos adicionales; nivel amarillo AA, cuando se encuentra lista para exportar, aunque aún no cuenta con clientes; y nivel verde, cuando ya registra exportaciones formales y busca diversificar o acceder a nuevos destinos de exportación. (Ecuador Pro Ecuador 2025)

Conforme Pro Ecuador (2024) y anuarios sobre Sector Asociativo y Comercio Justo (2016, 2017b, 2018, 2019, 2022) como parte del programa también se presentan informes periódicos de inteligencia comercial sobre comercio e inversiones a nivel país, perfiles logísticos de los principales destinos de exportación y sectores de interés y exportación del Ecuador. Adicionalmente, están involucradas las OCEX y Oficinas Zonales de la institución para el posicionamiento internacional de los exportadores en el mundo.

A la Ruta del Exportador se agregan varios servicios proporcionados por la institución, como:

- Asesoría a emprendedores o exportadores mediante la facilitación de herramientas de apoyo que faciliten sus exportaciones;
- Elaboración de guías informativas de manera periódica que comprende guías sobre temas especializados, como: logística, certificaciones, finanzas, información de inteligencia comercial y fichas sobre productos y mercados específicos.
- Capacitaciones técnicas y formación al exportador permanente mediante seminarios, webinarios y talleres, que se dictan desde 2012, de manera periódica, dirigidos a usuarios de la Ruta del Exportador. Alrededor de 160 talleres son impartidos de manera anual, los expositores son funcionarios públicos expertos en la materia y sector productivo con experiencia.

- Asistencia técnica para preparar la oferta exportable al país objetivo y búsqueda de nuevos mercados potenciales, y
- Fomento de la iniciativa de comercio justo y sustentable, desde 2015 a 2021. Pro Ecuador, con el objetivo de resaltar los esfuerzos e incentivar al sector productivo, de manera anual publica Boletines denominados por parte de las empresas en categorizarse “Sector asociativo y comercio justo”, donde se desagregaban estadísticas de exportación y resaltaba el trabajo de empresas que promovían el Comercio Justo con la finalidad de motivar a otras empresas a sumarse a la iniciativa.

5.2. Herramientas digitales para las mipymes

El proyecto mipymes Digital proporciona herramientas a las empresas para el diseño de estrategias de e-marketing y comercio electrónico como parte del patrocinio de su oferta exportable; de acuerdo a Pro Ecuador (2023), desde 2011 al 2016 se han beneficiado 113 mipymes. Posteriormente, en la quinta edición del programa Pro Ecuador en 2017, se estableció un vínculo de cooperación con la academia. La Universidad del Azuay, contribuyó con el mejoramiento de la imagen digital corporativa de 23 empresas de la zona centro sur del Ecuador.

El proceso iniciaba desde la identificación de las necesidades de las empresas hasta el diseño de su imagen, asesorías individuales y el desarrollo de contenidos webs para su internacionalización.

En cuanto al desarrollo de habilidades digitales, también se dictaron capacitaciones, moderadas por expertos, sobre la mejora de imagen corporativa, y herramientas de *e-marketing* y *e-commerce* con enfoque a mercados internacionales, como parte de la oferta de capacitaciones recurrentes de Pro Ecuador dirigidas a todos los usuarios de la Ruta del Exportador.

5.3. Programa Exporta País

En septiembre de 2013 se hizo el lanzamiento del Programa Exporta País, en conjunto con el Ministerio de Comercio Exterior, fondos de auspicio gubernamental, enfocado en 250 empresas, en el ámbito de capacitaciones y asistencia técnica individualizada, para optimizar la calidad de sus productos y lograr su adaptabilidad a mercados internacionales

de las mipymes y organizaciones de la EPS. El Programa estuvo en vigencia por cuatro años y contaba con el acompañamiento de líneas de crédito concedidas por la Corporación Financiera Nacional. Las empresas del sector turismo, café, cacao y elaborados, y pesca y acuicultura podían postularse para acceder al programa en la primera edición; posteriormente la convocatoria se extendió a todos los sectores productivos del país. Los requisitos y condiciones requeridos estaban alineados con el Test de Potencial Exportador.

5.4. Programa Exporta Fácil

El programa surge como una iniciativa orientada a fomentar el envío de productos de empresarios de mipymes y de la economía popular y solidaria hacia mercados internacionales de forma ágil y asequible. Se ejecuta desde 2011 y, en su fase inicial, incorporó 90 destinos; con los avances y mejoras introducidos a lo largo del tiempo, actualmente alcanza a más de 220 destinos exportables. Las cargas deben cumplir con un perfil postal y las tarifas de exportación se establecen a partir de USD 30, en función del peso del envío.

Se debe destacar la alianza interinstitucional que existe para la correcta ejecución del programa, como son el MPCEIP, Ministerio de Telecomunicaciones, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, Empresa Pública de Servicios Postales del Ecuador (ejecutor del programa), y el Instituto Nacional de Patrimonio y Cultura.

5.5. Programas con enfoque de género

Pro Ecuador, es parte de la red She Trades desde 2023, luego de una reunión entre delegados de Ecuador en la Organización Mundial del Comercio, con representantes de la red She Trades en Ginebra. La red es parte del Centro de Comercio Internacional (ITC), cuenta con 11 *Hubs* distribuidos en Asia, América Latina y África, que buscan fortalecer las capacidades y oportunidades emprendedoras y a empresas exportadoras lideradas por mujeres. A la presente fecha, se han desarrollado varios encuentros virtuales entre los Hubs, actividades de formación para formadores y misiones exploratorias.

Entre las gestiones realizadas por Pro Ecuador desde su incorporación a la red se difundió el acceso a los programas de capacitación *on line* de la plataforma virtual de aprendizaje de She Trades, a las emprendedoras y exportadoras ecuatorianas; y se ha

fomentado su participación en proyectos y eventos con patrocinio del *International Trade Centre*, por ejemplo, en la feria Fruit Attraction en Madrid, España, y en SheTrades Innovation Festival en Abu Dabi, Emiratos Árabes.

Además, como parte de las iniciativas con enfoque de género, el 22 de marzo de 2022 se llevó a cabo la Rueda de Negocios Virtual Pro Mujeres y el 26 de abril de 2022, se celebró el primer foro denominado Mujeres Exportadoras; estos eventos buscaron promover el empoderamiento económico de las mujeres en el ámbito de negocios y exportador (Ecuador MPCEIP 2022), no se desarrollaron más eventos de esta índole en años posteriores.

5.6. Programas dirigidos a artesanos

Los artesanos constituyen un grupo reducido y particularmente vulnerable en el Ecuador; en ese contexto, Pro Ecuador desarrolló iniciativas, programas y beneficios orientados a fortalecer su inserción como exportadores y a promover la formalización de su actividad económica, en tanto actores que representan y difunden la cultura ecuatoriana en los mercados internacionales.

Para ofertar productos de artesanos se conformaron dos Ruedas de Negocios en conjunto con el Centro Interamericana de Artesanías y Artes Populares (Cidap), en 2017 y 2018, denominada Artesanías y Artes Populares. En las dos ediciones participaron cerca de 150 artesanos de 15 provincias del Ecuador y lograron ventas acumuladas estimadas en 200 mil USD. Las Ruedas de Negocios se desarrollan también con el apoyo de las OCEX de Pro Ecuador, su función radicaba en obtener un portafolio de compradores internacionales interesados, en las dos ediciones pertenecieron a países de Francia, Canadá y Estados Unidos, Londres y Estocolmo.

La cooperación interinstitucional continuó, posteriormente, entre el MPCEIP, CIDAP, OEA, Ministerio de Cultura y Patrimonio, y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Se efectuaron programas dedicados al sector artesanal como el Festival de Artesanías de América que se organiza desde hace al menos 20 años y brinda un espacio a los artesanos para exhibir sus creaciones a posibles compradores; el CIDAP (Ecuador CIDAP 2024) señala que el principal objetivo del Festival es brindar apoyo para el fortalecimiento de las artesanías y expresiones culturales de las nacionalidades y pueblos indígenas, mediante el impulso, la promoción y comercialización del trabajo artesanal.

Como parte del desarrollo de la competitividad y del conocimiento técnico y metodológico de los artesanos ecuatorianos, el MPCEIP desde 2020 promueve el Programa de Fortalecimiento Artesanal, que incluye actividades de manera mensual (MPCEIP 2024).

A esta iniciativa se suma la implementación de la plataforma del Registro Único Artesanal (RUA), a cargo del Registro Único de Mipymes, a través de la cual los artesanos pueden acceder a los beneficios fiscales, económicos y de fortalecimiento de capacidades previstos en la Ley de Fomento Artesanal (2023), entre ellos descuentos en el registro de marcas y en el registro sanitario, preferencias en los procesos de contratación pública y acceso a créditos con tasas preferenciales, entre otros. Por su parte, los beneficios otorgados de manera directa por Pro Ecuador se concentran en el acceso a vitrinas comerciales y en programas de capacitación especializada dirigidos al sector artesanal.

Finalmente, de acuerdo al estudio cualitativo en Imbabura de Lara, Guatemala y Ruiz (2016), los artesanos reconocen a Pro Ecuador como un canal valioso para acceder a nuevos mercados, adquirir conocimientos sobre exportación y profesionalizar sus actividades. No obstante, también expresan limitaciones como la falta de seguimiento, escasa inclusión en el diseño de las estrategias y dependencia de ferias puntuales sin continuidad. La institucionalidad estatal es percibida como una herramienta de impulso, pero también como un mecanismo que requiere mayor descentralización y enfoque diferenciado.

5.7. Ferias Internacionales y ruedas de negocios

Corresponden a la fase de semaforización categoría amarillo AA o verde de la Ruta del Exportador, es decir la fase de promoción comercial de las empresas ecuatorianas; todos los eventos se realizan con convocatoria masiva y registro previo. En el formato de ferias destaca la modalidad nacional e internacional, las primeras tienen un alcance al territorio ecuatoriano en empresas y pabellón institucional; por otro lado, las ferias internacionales abarcan la promoción internacional de las empresas aquí Pro Ecuador proporciona stands a empresas en las ferias con financiamiento público o autogestión de las empresas, subvención varió de acuerdo con el modelo de centralización de la institución.

Las empresas ecuatorianas perciben que las ferias internacionales coadyuvan a su internacionalización y promoción de productos en nichos de mercados extranjeros y brindan la oportunidad para promocionar productos con valor agregado (Cordero 2020).

Las Ruedas de Negocios se organizan de manera temática, discriminando el sector de bienes o servicios acordes, es un espacio entre compradores internacionales y exportadores del Ecuador, que busca establecer un vínculo directo para consolidar negociaciones y resolver interrogantes sobre el producto. Previo al evento existe la intervención de las OCEX y especialistas sectoriales de Pro Ecuador, en búsqueda de compradores y exportadores, correspondientemente, con la información de ambas partes se procede a realizar citas de negocios; para ello se utiliza el sistema interno de la institución, *Customer Relationship Management (CRM)* insitucional.

Es decir, previo al evento las partes tienen conocimiento de la agenda, cada cita tiene una duración de 30 minutos. En caso de que el número de exportadores interesados sobrepase el cupo del evento se discrimina por supremacía en la puntuación, acorde con criterios asignados en el CRM.

Las macro ruedas de negocios son de carácter multisectorial y se desarrollan en el país en jornadas de dos días consecutivos; generalmente, hasta el 2024 se organizaron un total once Macro Ruedas, el formato de selección y agendamiento de citas es similar al aplicado en las Ruedas de Negocios. No obstante, también se ofertan en este espacio capacitaciones, charlas y se brindan espacio para stands comerciales. Las macro ruedas en su mayoría son presenciales; se implementó la virtualidad desde el 2020 en el evento Somos Ecuador por la pandemia del COVID-19.

6. Análisis de las reformas institucionales en el ámbito de oferta exportable, destinos de exportación y operacionales

En este punto se pretende analizar de manera cuantitativa las reformas institucionales que otorgaron un modelo autónomo o dependiente a Pro Ecuador; conforme sea el caso, se analizarán cifras de comercio recopiladas en el Banco Central del Ecuador (BCE), Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (Senae) y para el análisis sobre cuestiones administrativas, operativas y programas internos ejecutados por la institución se utiliza la base interna Pro Ecuador y los informes públicos alojados en el sitio del Consejo sobre Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Con la finalidad de evidenciar de mejor manera los cambios aplicados, se cubre un periodo

histórico desde 2012 a 2024, en el cual se resaltan dos etapas marcadas: 2012 – 2018 y 2019-2024.

Se considera al 2012, como el año que la institución empieza sus actividades operativas. A continuación, se presentan varios indicadores con el respectivo análisis; entre ellos se incluyen desde las exportaciones a nivel país, hasta cuestiones administrativas y operativas vinculadas directamente con Pro Ecuador.

6.1. Perspectiva macroeconómica de las exportaciones ecuatorianas

Los indicadores propuestos en el presente apartado son los escogidos por Christian Volpe Martincus (2010) quien analiza los obstáculos de las APEX más relevantes de América Latina y el Caribe, y analiza las políticas para promoción de exportaciones.

Un indicador *proxy* para valorar el desempeño de las APEX a nivel macro es el total de exportaciones enviadas desde el Ecuador hacia el mundo, su crecimiento denota una incidencia positiva en el desempeño. En la Figura 2 se observa que en todo el periodo las exportaciones presentan fluctuaciones desde 17 miles de millones de USD en 2016 y 34 miles de millones de USD en 2024; su participación en el PIB tiene una correlación positiva con la variación interanual de las exportaciones, la economía ecuatoriana depende en promedio un 23 % de las exportaciones.

Los bienes tradicionales de exportación representan en promedio el 70 % del total exportado, compuesto sustancialmente por *commodities* como petróleo, camarón, banano, plátano, cacao y elaborados, pescado, atún y café. Las exportaciones no tradicionales han venido ganando protagonismo en el total, desde 2015 con un incremento de 6 puntos porcentuales respecto al 2014; en los siguientes años su participación se mantiene sobre el 28 %.

Cuando prevalecía el modelo autónomo de Pro Ecuador (2012 – 2018) el valor promedio anual de las exportaciones es de 21 miles de millones de USD FOB; entre el 2019 y 2024, el valor total de las exportaciones registra un promedio de 28 miles de millones USD FOB. A pesar de la tendencia fluctuante de las exportaciones estas se incrementan un 45 % entre 2024 y el 2012; cabría pensar que una fracción de dicho crecimiento es un efecto colateral de los acuerdos comerciales suscritos, una demanda internacional favorable para productos ecuatorianos y mejores precios para ciertos productos de la oferta exportable ecuatoriana al mundo, especialmente petróleo, cacao y café.

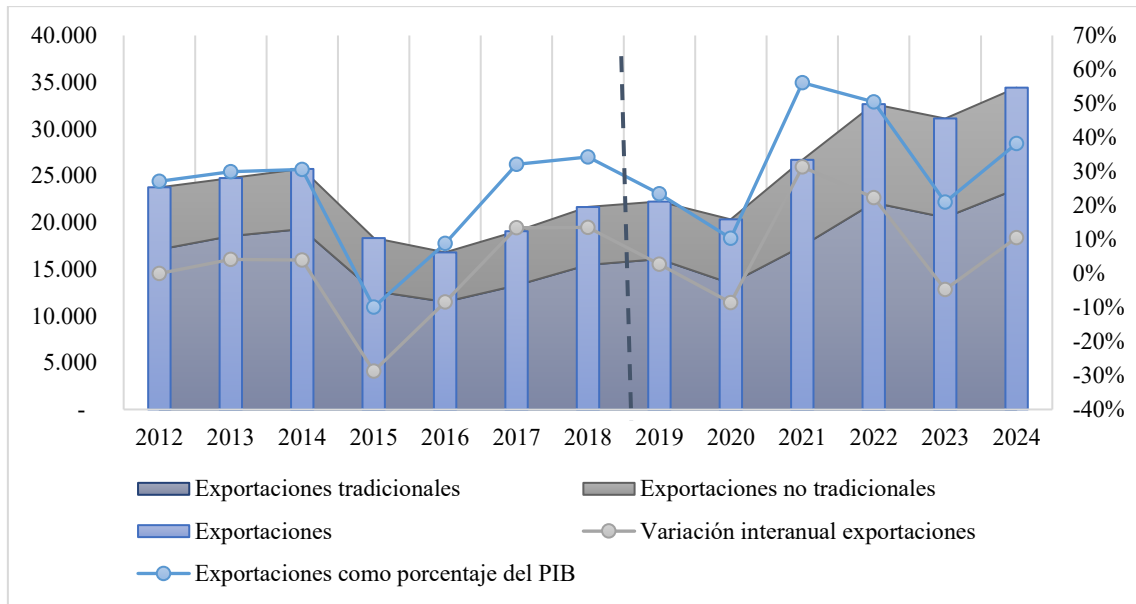


Figura 3. Exportaciones totales desde el Ecuador al mundo, periodo 2012-2024, millones de USD FOB

Fuente: Adaptada a partir de los datos del Banco Central del Ecuador (2025)

Al analizar los destinos de las exportaciones del Ecuador agrupadas por continente se evidencia que, en 2018 respecto a 2012, se diversifica considerablemente los países de destino, la participación de las exportaciones ecuatorianas desciende en América Latina y el Caribe 18 puntos porcentuales, y mejora en los mercados en Europa y Asia que ganan protagonismo con incrementos de 6 y 13 puntos porcentuales, respectivamente. Al comparar el 2024 con relación a 2019 la tendencia de diversificación prosigue, pero es marginal en América y el Caribe (6 %), Europa (3 %), Asia (2 %) y África y Oceanía se mantienen en 1 %.

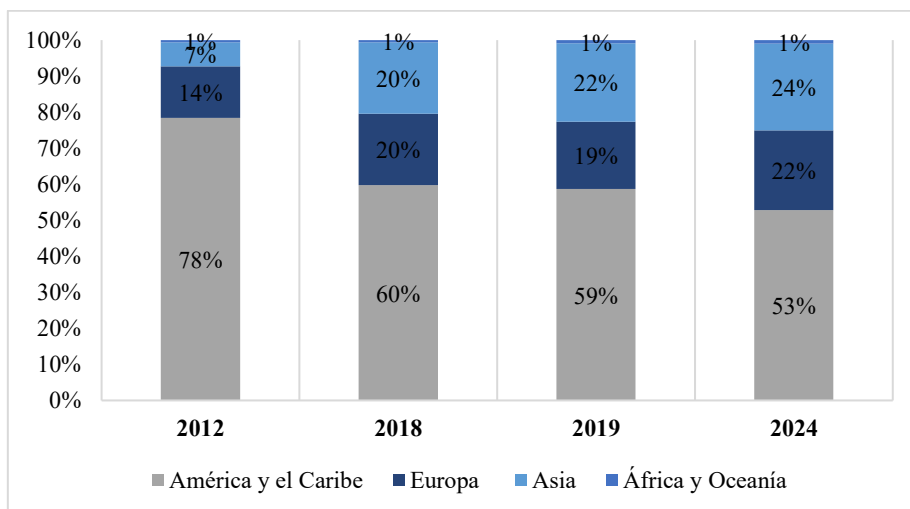


Figura 4. Distribución de las exportaciones por continente 2012 – 2024.

Fuente: Adaptada a partir de los datos del Banco Central del Ecuador (2025)

La promoción de exportaciones puede también inducir a la diversificación de la oferta exportable; así el índice sintético de Herfindahl-Hirschman, en adelante IHH, permite evaluarlo. Para calcular el IHH se considera la clasificación por producto principal establecida por el BCE de las exportaciones del Ecuador hacia el mundo, para los años 2012, 2018, 2019 y 2024. El IHH oscila entre 1 y 0; valores cercanos a 1 indican una elevada concentración y más próximos de 0 lo contrario.

Los datos muestran una clara tendencia hacia la diversificación de las exportaciones ecuatorianas al mundo, el índice del 2018 se reduce significativamente (0,119) respecto al de 2012 llegando a 0,184, en cambio para el periodo 2019 – 2025 se reduce tan solo 0,0047. Los resultados sugieren una creciente diversificación de los productos ofertados por el Ecuador al mundo, pero que pierde dinamismo en el último quinquenio.

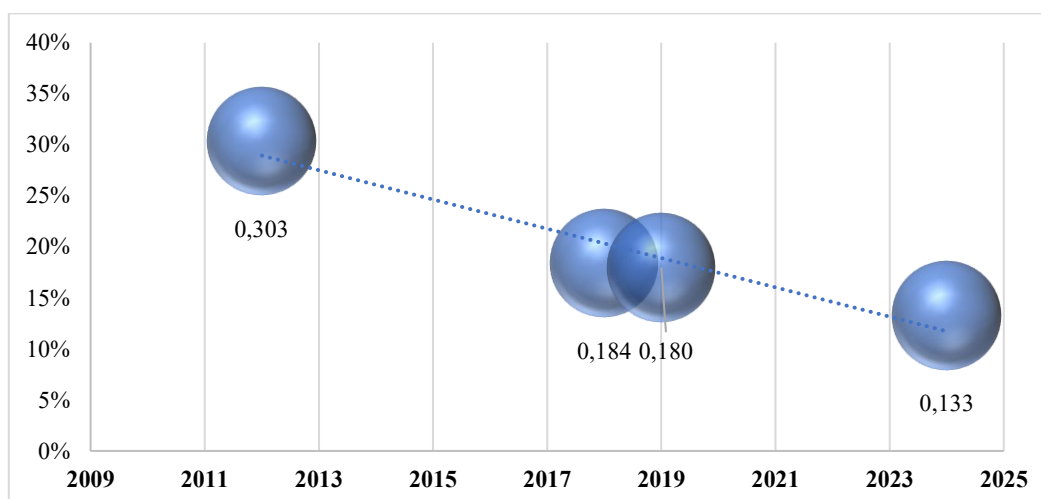


Figura 5. Tendencia del índice Herfindahl-Hirschman (IHH) por producto principal. 2012, 2018, 2019 y 2024.

Fuente: Adaptada a partir de los datos del Banco Central del Ecuador (2025)

Con la finalidad de evidenciar la variación del número de empresas ecuatorianas que exportan al mundo para los años 2012, 2018, 2019 y 2024, se capturan efectos interanuales entre los periodos de estudios conforme la autonomía o dependencia de Pro Ecuador, conforme el caso, para tal fin se utilizan datos de la Senae que registran la totalidad de empresas exportadoras. Entre 2012 a 2018 existe un incremento de la variación interanual de 362 %, siendo los sectores de cacao, café, farmacéutico – químico, frutas no tradicionales y automotriz los que presentan mayores incrementos; es evidente que en todos los sectores más empresas se han sumado como exportadoras en ese periodo.

La variación entre el 2019 y 2024, es bastante menor con un incremento de 17 %; incluso sectores como el automotriz, confección y textil, y calzado y cuero evidencian

decrecimientos. Este resultado podría indicar la concentración de las exportaciones en un nicho de empresas, así como, el descenso del rubro de exportación. Se debe indicar que todos los sectores expuestos, con la excepción de minería y otros son impulsados por Pro Ecuador.

Como ya se señaló en el primer capítulo, resulta complejo cuantificar el impacto directo de estos resultados y atribuirlos de manera exclusiva a la gestión de la APEX; no obstante, los estudios de Volpe Martincus estiman que la intervención de las agencias de promoción de exportaciones puede explicar incrementos de hasta el 17 % en las exportaciones y del 10 % en la diversificación de mercados.

Tabla 6
Número de empresas exportadoras por sector. 2012, 2018, 2019 y 2024

Sector	2012	2018	Variación 2018/2012	2019	2024	Variación 2024/2019
Acuicultura	87	333	283%	108	134	24%
Agroindustria	270	1356	402%	330	367	11%
Alimentos procesados	200	979	390%	245	297	21%
Artesanías, sombreros y botones de tagua	452	1232	173%	277	300	8%
Automotriz	105	605	476%	91	87	-4%
Banano y plátano	229	836	265%	327	361	10%
Cacao y elaborados	95	583	514%	171	185	8%
Café y elaborados	42	268	538%	60	60	0%
Confección y textil	527	1558	196%	351	345	-2%
Cuero y calzado	298	902	203%	195	185	-5%
Cuidado personal y del hogar	77	377	390%	87	92	6%
Farmacéutico y químico	106	644	508%	142	163	15%
Flores y plantas	512	2088	308%	741	1169	58%
Forestal y productos elaborados	443	2100	374%	466	491	5%
Frutas no tradicionales	124	805	549%	192	287	49%
Metalmecánico	911	4010	340%	730	841	15%
Minería	82	345	321%	80	122	53%
Otros	1333	6875	416%	942	1368	45%
Pesca	196	651	232%	202	227	12%
Plásticos	431	1997	363%	424	501	18%
Total general	6520	28544	338%	6161	7582	23%

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (2025)

Elaboración propia

A partir de lo expuesto, pueden identificarse los efectos de la adscripción de Pro Ecuador como dependencia gubernamental, en particular a través del establecimiento de

cuotas de ventas sectoriales para las OCEX, lo cual obligaba a la priorizaron de la promoción de sectores tradicionales de exportación que históricamente han liderado el comercio exterior. Esta orientación relegó a los productos manufactureros y agroindustriales, así como a los bienes elaborados por las mipymes y los actores de la economía popular y solidaria. Asimismo, la aplicación de esta política de cuotas redujo las oportunidades de participación de las mipymes y de la EPS en los mecanismos de promoción internacional, limitando con ello la diversificación de la oferta exportable.

6.2. Análisis de la gestión de Pro Ecuador enfoque administrativo y gestión

Como se hizo referencia la Ruta del Exportador es el proyecto más destacable e histórico de Pro Ecuador; los registros de semaforización empezaron a implementarse en 2013, por lo que, a partir de 2014 se cuenta con datos sobre el programa. Es idóneo analizar los extremos de los periodos de estudio, es decir 2018 respecto al 2014 y 2024 frente a 2019, porque las empresas se recategorizan conforme cumplen requisitos solicitados en cada fase y permite observar cambios en términos relativos. En la Tabla 7 se evidencia que la variación entre 2014 y el 2018 se registran crecimientos superiores al 49 %, alcanzando valores máximos de 411 % con semaforización amarilla AA. Al analizar el periodo entre 2019 y 2024 se registran progresiones, pero menores en referencia al periodo precedente, en consecuencia, el diferencial entre periodos es negativo para todas las categorías, sin excepción, siendo la semaforización Amarillo AA, y Amarillo las que registran retrocesos representativos de -374 % y -162 %, respectivamente.

Tabla 7

Variación semaforización Ruta del Exportador. Periodos 2018/2024 y 2024/2019

Categoría semaforización	Variación 2018/2014	Variación 2024/2019	Diferencia entre periodos
Rojo	153 %	52 %	-101 %
Amarillo	184 %	22 %	-162 %
Amarillo AA	411 %	37 %	-374 %
Verde	49 %	14 %	-35 %
Total general	128 %	30 %	-98 %

Fuente: Pro Ecuador (2025)

Elaboración propia

Se puede concluir que todas las categorías de semaforización con Pro Ecuador bajo el modelo centralizado decrecen las empresas participantes dentro de cada etapa, disminuyendo en promedio -98 %. La categoría Amarillo AA registra valores más bajos, incluso la categoría inicial (rojo) disminuye en -101 %, podría ser un indicativo que menos empresas se registran para contar con el acompañamiento de Pro Ecuador dentro de la Ruta del Exportador.

Desde la creación de Pro Ecuador hasta la actualidad uno de sus principales objetivos es lograr la inserción estratégica de los bienes ofertados por los actores de la EPS; así desde 2015 hasta 2021 la institución difunde el anuario de exportaciones llamado Sector Asociativo y Comercio Justo. En el mencionado documento se proporcionan datos sobre este tema, calculados por la institución, que se incluyen en la Figura 6, sobre la participación de actores de la EPS en actividades de exportación es creciente, destacándose el incremento considerable entre 2012 a 2018 (promedio anual del 24 %).

En este indicador no es posible identificar la participación de Pro Ecuador de manera certera al calcularse la participación de las empresas de la EPS a nivel nacional; no obstante, los técnicos que recabaron la información de Pro Ecuador afirman que gran proporción de las empresas que conforman este segmento son insertados y gestionados por Pro Ecuador.

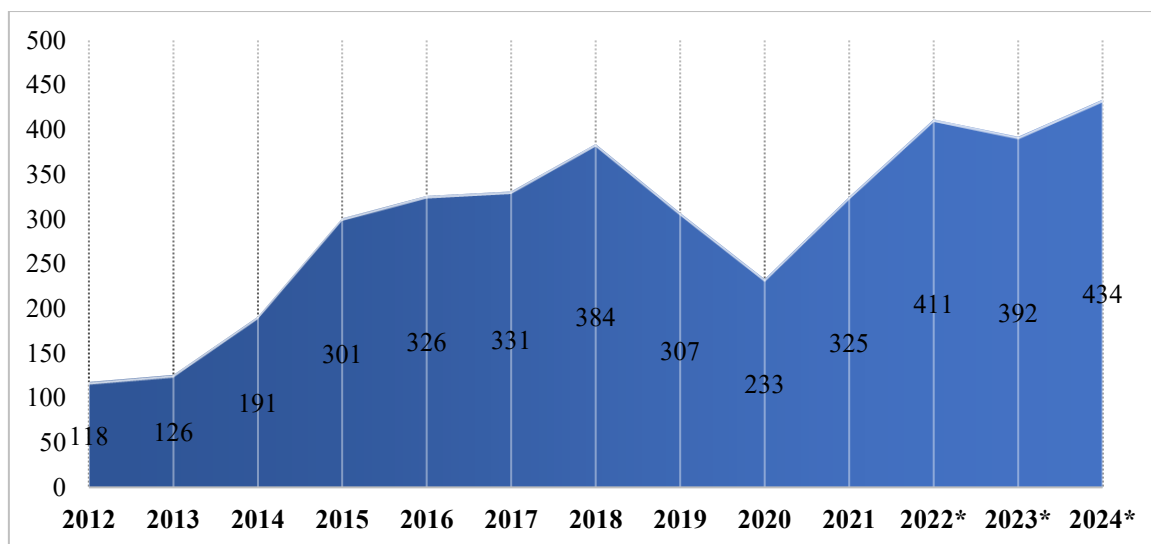


Figura 6. Evolución de las exportaciones ecuatorianas realizadas por actores de la EPS 2012 – 2024, miles de USD FOB

Fuente: Adaptada a partir de los anuarios Pro Ecuador (2025)

Nota: Estimaciones realizadas en base a la participación de actores de la EPS en el total de exportaciones ecuatorianas para esos años tomada de anuarios del Sector Asociativo y Comercio Justo de Pro Ecuador

La ejecución presupuestaria se analiza con los reportes transmitidos por Pro Ecuador y MPCEIP al CPCCS como parte de la Rendición de Cuentas institucional obligatoria que presenta la entidad; se cuenta con los datos desde 2014 hasta el presente. Los rubros considerados se relacionan con programas o proyectos sobre promoción de exportaciones no petroleras.

Es evidente el descenso en el presupuesto planificado para la ejecución de programas o proyectos relacionados con la promoción de exportaciones en todo el periodo, sin importar el modelo de centralización institucional. Entre 2014 y 2018 decrece 145 %, lo que representa un recorte de 17 millones de USD, y, en el periodo 2019 – 2024 continúa reduciéndose un 30 % (3 millones de USD). El punto máximo corresponde al 2014 y el mínimo al 2021 con 29 y 6 millones de USD, respectivamente; en 2024 el rubro disponible para la promoción de exportaciones se encuentra entre los niveles mínimos de la década analizada.

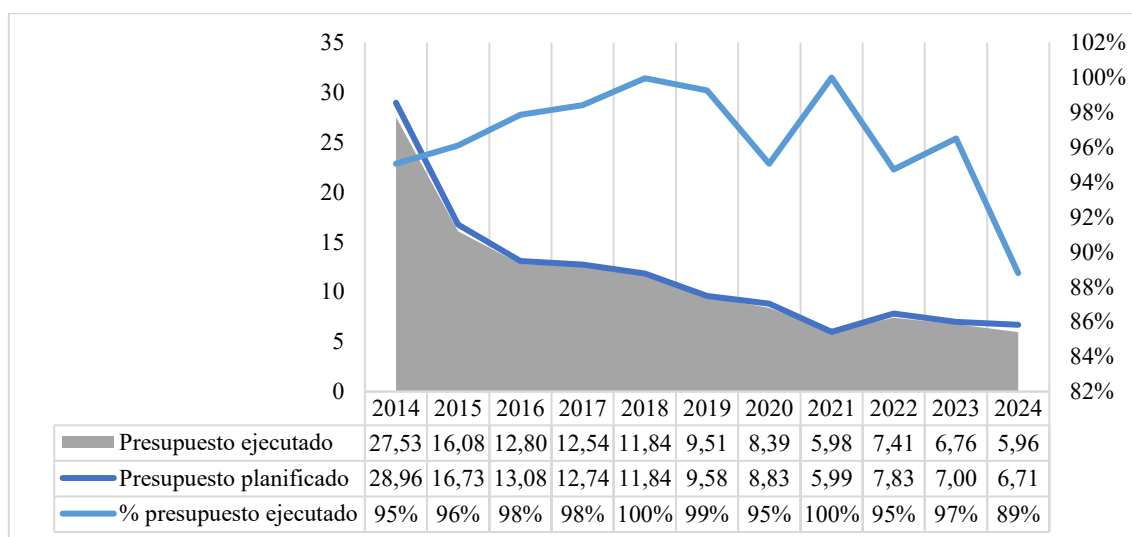


Figura 7. Presupuesto ejecutado y planificado para la promoción de exportaciones de Pro Ecuador en millones de USD, periodo 2014 – 2024

Fuente: Adaptada a partir de los datos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2025)

El descenso en el presupuesto asignado para la promoción se presenta en el estudio de Cordero (2020), donde indica también que ciertos gastos de las ferias internacionales son cofinanciados por la agencia, como el espacio físico y adecuaciones, diseño y montaje de stand, logística y apoyo de personal de las OCEX (agenda, degustaciones previas y almacenaje), e incluso, en ciertos casos, la estadía y pasajes del exportador.

Los servicios gratuitos proporcionados por Pro Ecuador a los empresarios ecuatorianos fueron reduciéndose con la centralización de la institución; esto se evidenció

en un menor número de OCEX y del personal técnico, se establecieron criterios para seleccionar a las empresas en eventos internacionales de promoción y se estableció un copago para la participación del stand del exportador. Así, el único servicio gratuito otorgado por la institución es el acompañamiento y apoyo *in situ* del personal de la oficina comercial donde se realiza el evento.

7. Casos exitosos de Pro Ecuador

La gestión de Pro Ecuador en más de una década ha logrado tener una influencia positiva en la internacionalización de empresas ecuatorianas con las herramientas y servicios ofertados a mipymes y actores de la EPS, logrando su inserción en mercados de Europa, Asia y América, esencialmente. Los cambios en la estructura de Pro Ecuador, no solamente representaron una disminución en recursos y servicios, sino en pérdida de información y del material audiovisual donde se evidenciaban los testimoniales de los empresarios que tuvieron éxitos en la internacionalización de sus empresas y productos atribuidos a la gestión de Pro Ecuador como es el caso de Paccari.

Cabe recalcar que Pro Ecuador no constituye únicamente una herramienta de apoyo para las empresas en su proceso de internacionalización, sino también un actor relevante en su fortalecimiento interno y en la definición de su enfoque comercial. Si bien se documentan casos exitosos de exportación, numerosas empresas han valorado igualmente la utilidad de Pro Ecuador como un aliado estratégico en su proceso de ordenamiento, profesionalización y consolidación empresarial, aun cuando no hayan alcanzado de inmediato resultados exportadores.

Los casos de éxito que se relatan a continuación constituyen una evidencia empírica sobre la gestión de Pro Ecuador; fueron recopilados del Boletín de Exportaciones Sector Asociativo y Comercio Justo, así como de relatos y material audiovisual que se ha podido rescatar de archivos antiguos de Pro Ecuador así como de las actuales redes sociales oficiales de la institución; por otro lado, haciendo un cruce con la base de datos de Senae se cuantifica la evolución de los casos de éxito.

Los Boletines de Exportación muestran casos de éxitos de empresas enfocadas en la sociedad y en el cooperativismo, vinculadas al sector agroindustrial y textil, consolidadas a finales del siglo XXI, que logran internacionalizarse en los 20 años posteriores; su principal obstáculo para crecer ha sido el eslabón de la comercialización. Tal es el caso del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio – Camari- (2015) y de la Organización

Maquita Cushunchic (2018), que incluye productores de artesanías, agroindustriales y agrícolas.

En aquel caso, Pro Ecuador gestionó una red de contactos, suministró información sobre inteligencia de mercados y facilitó su participación en ferias y ruedas de negocios, y, la Cooperativa de Producción de Panela El Paraíso -Copropap- (2021) destaca por su participación en ferias internacionales con el apoyo y asesoría de Pro Ecuador. En el ámbito de las capacitaciones, la Fundación Chankuap (2016) y la Cooperativa Centro de Bordados Cuenca (2017) resaltan la formación y asesoría proporcionada por Pro Ecuador en los ámbitos del comercio electrónico, marketing y formación de capacidades para mejora continua en su desempeño y servicios.

En los relatos recopilados por redes sociales se resalta el sector agroindustrial, tal es el caso de Inalproces (2014) y Crisni (2014), que destacan la ayuda de la agencia en capacitaciones, estrategias de mercado, asesoría en el diseño de página web y participación en ferias internacionales. Por otro lado, en el ámbito de la pesca y acuicultura destaca Euronew (2014) que recibió acompañamiento de la institución en el proceso exportador y en la generación de una red contactos que coadyuvó a su posicionamiento en el mercado exterior y a diversificar su oferta exportable.

En cuanto al sector chocolatero, Pro Ecuador en conjunto con las OCEX han promovido su participación en festivales como la Semana del Chocolate de la Gran Manzana y Festival de Chocolate de Estocolmo; estos espacios brindaron la oportunidad para expandir nichos de mercado en otros países, con las degustaciones y promoción de los productos, entre las empresas participantes. Se destacan Minka, Hacienda San José, San José Chocolates, Hoja Verde, Perla Organic, Cofina, Makita, Ecuatoriana de Chocolate, Pacari, Kallari, entre otras (Ecuador Pro Ecuador 2017).

Al vincular la información anterior con datos de carácter cuantitativo, recopilados en la base de Senae, se puede evidenciar que los casos de éxitos relatados *infra* tienen una participación del 3,40 % en el total de las exportaciones con categoría de semaforización verde de Pro Ecuador, siendo Cofina S.A y Organización Maquita Cushunchic, las que concentran mayores niveles de exportación con 240 y 178 millones de USD FOB, respectivamente, en los sectores cacao y elaborados, y artesanías y agroindustriales.

Cabe destacar que las 10 principales empresas que se encuentran en semaforización verde en la Ruta del Exportador concentran el 53,3 % de las exportaciones, y corresponden a los sectores de metalmecánica, acuicultura y alimentos procesados los que lideran el rubro.

Tabla 8
Acumulado y participación empresas con semaforización verde y casos de éxito.
Periodo 2012-2024

Categoría	Empresa	Acumulado 2012-2024 (miles USD)	Participación
10 principales empresas	Exportcalas S.A.	1 742 451	10,64 %
	South pacific seafood S.A.	1 515 144	9,25 %
	Gisis S.A.	1 272 632	7,77 %
	Exportquilsa & Productores Asociados S.A.	1 037 840	6,34 %
	Barry Callebaut Ecuador S.A.	993 303	6,07 %
	Ecuador Kakao Processing Proecuakao S.A.	613 593	3,75 %
	Green Express S.A.	450 562	2,75 %
	Camar-expo S.A.	377 085	2,30 %
	Envasur Envases Suramericanos S.A..	369 590	2,26 %
	APC-PR Comercializadora Export – Import S.A.	358 880	2,19 %
Casos de éxito relatos	Cofina S.A.	240 722	1,47 %
	Organización Maquita Cushunchic	178 633	1,09 %
	Makitaagro CIA. Ltda.	47 510	0,29 %
	Inalproces S.A.	34 807	0,21 %
	Pacari	31 333	0,19 %
	Ecuatoriana de Chocolates Ecuachocolates S.A..	11 616	0,07 %
	Cooperativa de Producción de Panela "El Paraíso"	6 914	0,04 %
	Kallari	2 117	0,01 %
	Fundación Chankuap Recursos para el Futuro	1 823	0,01 %
	Hoja verde S.A.	1 015	0,01 %
	Cooperativa Centro de Bordados Cuenca	677	0,00 %
	Productos San José Prosanjo Cia. Ltda.	164	0,00 %
	Perla Organic	11	0,00 %
Comercializadora Solidaria Camari - Fepp Cia. Ltda.	2	0,00 %	
Otras	7 082 923	43,26 %	

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (2025)

Elaboración propia

Finalmente, se evidencia en todos los casos de éxitos citados que las ferias internacionales inciden por su trascendencia en la apertura de mercados en el exterior. De acuerdo con el estudio de Cordero (2020) los sectores de alimentos, flores y pesca tienen mayor participación en eventos internacionales y logran diversificar sus destinos de

exportación,; lo contrario sucede con el sector de artesanías, frutas no tradicionales, servicios, textiles y madera y elaborados cuya participación es menor; su participación es obstaculizada por los requisitos preliminares solicitados por Pro Ecuador, como es la trayectoria exportadora.

Capítulo tercero

PromPerú vs Pro Ecuador: Análisis comparativo de instituciones de promoción

El análisis comparativo de las APEX resulta esencial para comprender las diferencias en el marco institucional, la gobernanza y las herramientas aplicadas en la promoción de exportaciones. Este ejercicio se justifica por razones geopolíticas, institucionales, económicas y de política pública, aun cuando ambas agencias presentan asimetrías evidentes en tamaño, presupuesto y capacidades operativas (PromPerú 2026). Precisamente en este análisis, PromPerú no se toma como un par equivalente, sino como un referente regional que permite evaluar y, de ser el caso, fortalecer la gestión de ProEcuador.

Esta cercanía geográfica entre estos países y estructural entre ambas instituciones, hace pertinente la comparación: comparten frontera terrestre, ecosistemas productivos similares y una oferta exportable con coincidencias relevantes en agroindustria, pesca, manufacturas ligeras y servicios turísticos (SGCAN 2013). Ambos países, miembros de la CAN, mantienen marcos normativos y compromisos de integración económica relativamente alineados, lo que facilita analizar sus agencias de promoción bajo condiciones institucionales comparables, especialmente en comercio intrarregional y promoción conjunta en terceros mercados (CAN 2026).

PromPerú representa un caso de liderazgo regional en promoción comercial, turística y de inversiones, con una trayectoria más larga, mayor estabilidad institucional y una estructura organizacional más robusta. Su capacidad de planificación estratégica, ejecución de programas de promoción, despliegue de inteligencia comercial y gestión de una red amplia de oficinas en el exterior la convierten en un benchmark regional. Analizar PromPerú permite identificar buenas prácticas, modelos de gobernanza y capacidades institucionales que pueden servir como referencia realista para Ecuador (Agencia Andina 2023).

Las diferencias de escala no invalidan este análisis; por el contrario, permiten evaluar brechas de capacidad, decisiones de diseño institucional y prioridades estratégicas. PromPerú muestra cómo una agencia de promoción puede evolucionar hacia un rol integral y coordinado, mientras que ProEcuador enfrenta desafíos de discontinuidad institucional, restricciones presupuestarias y cambios frecuentes de enfoque.

Este análisis no busca equiparar resultados absolutos, sino evaluar trayectorias, enfoques y capacidades relativas. PromPerú funciona como un modelo cercano y contextualizado a la realidad andina, útil para identificar lecciones concretas que contribuyan al fortalecimiento de la política de promoción de exportaciones del Ecuador.

Gran parte de la información sobre PromPerú que se presenta a continuación ha sido recopilada en el marco del proyecto de cooperación entre PromPerú y Pro Ecuador denominado "Creación y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de plataformas de inteligencia de mercados, información y estadística agroindustrial", el cual empezó en febrero de 2025 y donde funcionarios de ambas instituciones han realizado ponencias a través de visitas recíprocas en las cuales se han intercambiado experiencias en diferentes ámbitos.

La última visita realizada a Ecuador en julio del 2025 por los colegas peruanos Frank Pucutay, coordinador de inteligencia de mercados y Juan Carlos Cervantes, coordinador de información y de negocios electrónicos, ambos funcionarios de PromPerú, aporta valiosa información sobre el funcionamiento, estructura y gobernanza de la institución peruana.

1. Breve contexto histórico

PromPerú surgió en la década de 1990 como respuesta del Estado peruano a la apertura económica y a la necesidad de fortalecer la internacionalización de la oferta exportable. En este contexto, se buscó también posicionar al país como destino turístico competitivo en el escenario global, consolidando una estrategia integral de promoción económica y cultural. (PromPerú 2026).

En su etapa inicial, PromPerú absorbió las funciones de la antigua Comisión de Promoción de Exportaciones (PROMPEX) y de la Comisión de Promoción del Perú. Esta integración permitió superar la fragmentación institucional y articular bajo un mismo organismo las acciones de promoción de exportaciones, inversiones y turismo, configurando un modelo organizativo más eficiente y coherente con los objetivos nacionales de competitividad (Promperú 2007).

La liberalización comercial y la firma de acuerdos de libre comercio reforzaron el papel de PromPerú como actor clave en la articulación de las políticas de comercio exterior con las estrategias de imagen país. En línea con los planes nacionales de desarrollo, la institución se convirtió en un referente para vincular la promoción

económica con la construcción de una identidad nacional atractiva para el turismo y la inversión extranjera (Promperú 2007).

2. Marco institucional y gobernanza

Por un lado, se evidenció que Pro Ecuador tuvo dos fases en su estructura institucional y de gobernanza, la primera que va desde el 2012 hasta 2018, correspondiente a un modelo autónomo; para posteriormente definirse en un modelo centralizado desde 2019, al decretarse su fusión y absorción por parte del MPCEIP, siendo el Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones, la unidad administrativa que asume sus funciones. En otras palabras, en la segunda etapa, la institución carece de autonomía administrativa, financiera, y operativa (Ecuador MPCEIP 2019).

La Comisión de la Promoción del Perú ,PromPerú se origina mediante Decreto Supremo 010-093 – PCM del 19 de febrero de 1993, en la cual es designada como institución encargada para la promoción de exportaciones, inversiones y turismo; su figura es la de un organismo público descentralizado; es decir que sus recursos económicos provienen de los asignados en el Presupuesto General del Estado, pero goza de autonomía administrativa y operativa, bajo la rectoría del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur). (Perú 2025) En el Anexo 3 se presenta la estructura organizacional de PromPerú.

Se evidencia que el modelo institucional y la gobernanza de PromPerú es análoga a la de Pro Ecuador de 2012 – 2018, pero agrega al sector turismo dentro de su competencia, siendo en ambos casos, modelos especializados en la promoción de exportaciones e inversiones.

Las estrategias ejecutadas por PromPerú guardan consonancia desde 2003, con lo establecido en Plan Estratégico Nacional Exportador de los periodos 2003 – 2013 y 2015 – 2025; empero a partir de 2026 se regirá también con la política comercial a nivel país. (MINCETUR 2003, MINCETUR 2015).

En cuanto a Pro Ecuador, las políticas para promoción de exportaciones se alinean con los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que presentan variaciones relacionadas con la línea política del presidente de turno. Así, desde la creación de Pro-Ecuador la política para promover las exportaciones ecuatorianas asumió como base cinco instrumentos de planificación diferentes (SENPLADES 2007,

SENPLADES 2009, SENPLADES 2014, Secretaría Nacional de Planificación 2017, Secretaría Nacional de Planificación 2021).

3. Estructura

En Perú, el Plan Nacional Exportador de 2003 marcó un hito en la política de comercio exterior, seguido en el 2011 por tratados de libre comercio y el lanzamiento de la marca Perú además de las marcas sectoriales en 2013. En 2015 se renovó el plan, vigente hasta 2023. Actualmente se trabaja en una política de comercio exterior vinculante, elaborada con CEPLAN y consultores especializados, que busca obligar a otras carteras a atender temas de comercio exterior, como logística.

Desde el punto de vista organizacional, PromPerú cuenta con una estructura robusta y claramente jerarquizada. En la cúspide se sitúan los órganos de dirección estratégica, mientras que la operación se articula a través de direcciones de línea especializadas y áreas transversales orientadas a la digitalización, el desarrollo del talento humano, la sostenibilidad, la innovación y la gestión de la marca país. Esta configuración le permite abordar la promoción económica como un proceso integral, y no como un conjunto aislado de acciones comerciales. (Pucutay y Cervantes 2025)

PromPerú es una institución adscrita al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), cuya misión es contribuir al crecimiento sostenible y descentralizado del país mediante la promoción de exportaciones, turismo, inversiones empresariales y la imagen del país.

El Consejo Directivo de PromPerú está conformado por representantes de MINCETUR, gremios como ADEX (Asociación de Exportadores), la Cámara de Comercio de Lima, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), además de ministerios como Agricultura, Relaciones Exteriores y Economía. Este consejo aprueba el presupuesto anual y recibe informes de rendición de cuentas. Cada gremio aporta según su especialización: ADEX en agroexportaciones y agricultura, SNI en manufacturas y vestimenta, etc. PromPerú articula constantemente con estos gremios, priorizando siempre a la empresa exportadora.

La Presidencia Ejecutiva de PromPerú, liderada actualmente por Ricardo Limo, coordina con la Gerencia General, el manejo de áreas administrativas como logística, contrataciones, recursos humanos, tecnología, comunicaciones y producción. Aunque son áreas administrativas, también cumplen funciones técnicas transversales de apoyo a todas

las direcciones. Además, existen áreas jurídicas y de planeamiento que apoyan la ejecución de actividades.

La Oficina de Estrategia e Imagen y Marca País es responsable de la creación, promoción y gestión de la marca Perú. Aunque la marca es transversal a todas las direcciones, su gestión recae directamente en esta oficina.

A continuación, los pilares o áreas de valor agregado que fundamentan el funcionamiento de PromPerú

- Dirección de Desarrollo Exportador: diagnostica el nivel de madurez de la oferta mediante la ruta exportadora y define acciones de capacitación en sostenibilidad, logística, packaging, género y competitividad.
- Dirección de Promoción Comercial: ejecuta ferias, ruedas de negocio, misiones comerciales y agendas internacionales, priorizando actividades con mayor retorno de inversión.
- Dirección de Inteligencia de Mercados: identifica mercados potenciales y analiza la posición de la oferta peruana en ellos.
- Dirección de Inversiones: promueve proyectos sectoriales específicos en manufacturas y servicios, mientras que proyectos de gran escala corresponden a ProInversión.
- Dirección de Turismo: cuenta con subdirecciones para turismo receptivo (extranjero), turismo interno (nacional) e inteligencia turística. Maneja campañas internacionales con operadores y fondos exclusivos de turismo, además de la red Iperú, que brinda información y asistencia en todo el país.

Este modelo adquiere especial relevancia cuando se lo analiza en paralelo con Pro Ecuador, que comparte objetivos misionales similares, pero opera con una escala, trayectoria y nivel de madurez institucional distintos. (Promperú 2007)

PromPerú cuenta con más de 700 funcionarios distribuidos en direcciones, regiones y oficinas en el exterior. Los cargos técnicos como especialistas, coordinadores, subdirectores, son altamente enfocados en sectores como agro, pesca, vestimenta, manufacturas y servicios. Esta especialización asegura continuidad institucional, incluso cuando cambia el presidente ejecutivo, que es un cargo político designado por el ministro. Los especialistas ejecutan decenas de actividades anuales, llegando en la sección agro hasta las 60 actividades por año. (Pucutay y Cervantes 2025)

La configuración de PromPerú permite una alta coordinación interna y una continuidad operativa en el tiempo. En contraste, Pro Ecuador presenta una estructura

más compacta, con mayor flexibilidad, pero también con mayores desafíos para consolidar procesos estables y capacidades técnicas permanentes, esto nos permite identificar cómo la estabilidad organizacional y la especialización funcional influyen en la efectividad de la política de promoción, el personal actual de Pro Ecuador no sobrepasa los 60 funcionarios.

El eje de promoción de exportaciones ocupa un lugar central en ambas instituciones. Por un lado, el funcionamiento de PromPerú se orienta al fortalecimiento de capacidades empresariales, la diversificación de la oferta exportable, el posicionamiento en mercados internacionales y la articulación interinstitucional para mejorar la competitividad de la base productiva. La priorización sectorial responde a criterios estratégicos, considerando el potencial de crecimiento, el valor agregado, la sostenibilidad y la demanda internacional. (Apolaya Huari, et. al. 2022)

En el mismo eje, Pro Ecuador persigue objetivos equivalentes: cuenta también con una segmentación sectorial, pero con un menor grado de especialización por sublíneas, lo que limita la generación de inteligencia altamente granular y comparativa.; sin embargo, el caso peruano destaca por una mayor coherencia entre la definición estratégica de sectores prioritarios y la ejecución de instrumentos de promoción, lo que convierte a PromPerú en un referente operativo para el análisis regional.

Un elemento distintivo del modelo de PromPerú es la centralidad de la inteligencia de mercados: la Subdirección de Inteligencia y Prospectiva Comercial actúa como soporte técnico transversal, generando información estratégica, análisis de tendencias, estudios de mercado, vigilancia tecnológica y prospectiva comercial. Esta información alimenta tanto la planificación institucional como la ejecución de actividades de promoción, y respalda la toma de decisiones de los equipos sectoriales, las oficinas comerciales en el exterior y las empresas exportadoras. (Pucutay y Cervantes 2025)

En la etapa actual de Pro Ecuador (2019-2024), la unidad de inteligencia comercial cumple principalmente una función de apoyo a actividades específicas de promoción; este contraste evidencia el valor de institucionalizar la inteligencia como una función estratégica permanente y no solo instrumental (MPCEIP 2020).

Mientras tanto, el funcionamiento operativo de la inteligencia de PromPerú se basa en una organización altamente especializada. Los equipos están estructurados por grandes sectores productivos como agroindustria, pesca y acuicultura, manufacturas y servicios y, dentro de ellos, por líneas y subcategorías específicas. Esta especialización permite un conocimiento profundo de las cadenas productivas, de los requisitos de acceso a mercado

y de las tendencias de consumo. A ello se suma una asignación por regiones de mercado: Norteamérica, Europa, Asia y Latinoamérica, lo que facilita una lectura simultánea de la oferta peruana y de la demanda internacional (Promperú 2007).

Las OCEX de PromPerú, trabajan directamente en los mercados internacionales, promoviendo exportaciones, turismo e inversiones, aunque estas últimas aún se encuentran en proceso de consolidación. Existen 30 oficinas comerciales, aunque no todas están cubiertas con personal titular. Algunas funcionan con concurrencias, como el caso de México, cuyo consejero también cubre Miami. Cada oficina cuenta con un director (consejero) y entre dos o tres especialistas, dependiendo del tamaño y características del mercado. Estos especialistas se enfocan en los sectores más relevantes para cada país. (Pucutay y Cervantes 2025). Mientras que en Pro Ecuador la pretensión en el mediano plazo es reformar la institución para que sea un solo funcionario el que atienda cada oficina comercial

Similar al trabajo de Pro Ecuador en su primera etapa, las decisiones sobre actividades de promoción en PromPerú se toman en mesas de trabajo donde participan las subdirecciones de promoción, la Dirección de Regiones y las OCEX. Se busca consenso más que jerarquía, priorizando la coherencia entre oferta y demanda. Las OCEX validan la viabilidad de productos en sus mercados y proponen oportunidades detectadas localmente. Las decisiones sobre actividades de Pro Ecuador, en su etapa de dependencia administrativa, no están siendo consensuadas entre los pilares descritos, mas bien tienden a decisiones jerárquicas y otras actividades de promoción se toman en base a reportes anteriores de participación de las empresas.

Algo que llama la atención es que cada OCEX en PromPerú tiene especialistas en servicios y productos, adaptados a la demanda del mercado. Por ejemplo, para Colombia se priorizan vestimenta y agro, mientras que en Asia se concentran en agro, dejando de lado servicios y manufacturas por falta de competitividad en esa región. La asignación de especialistas depende de la oferta peruana y la demanda internacional, buscando eficiencia en la promoción. En el caso de ProEcuador, el personal de las OCEX no se especializa según la demanda, sino que promociona todos los productos y servicios de manera generalizada.

Las OCEX peruanas atienden múltiples áreas relacionadas al comercio, turismo, inversiones y marca país, lo que limita su capacidad para realizar estudios de mercado especializados. Por ello se recurre a consultores externos, mientras las OCEX aportan retroalimentación y contactos. Los estudios permiten identificar oportunidades reales o

confirmar la falta de ellas, evitando esfuerzos innecesarios. En el caso ecuatoriano, estos estudios son realizados por los funcionarios de las OCEX en coordinación con el personal de la sección de Inteligencia de Mercados, más no se contratan consultorías externas.

En ambos casos, las Cancillerías no intervienen en la gestión de las oficinas comerciales, aunque sí se busca complementar agendas y las embajadas realizar estas labores en países donde no existen OCEX.

En términos de información, Promperú utiliza una combinación de fuentes internas y externas. Destacan las estadísticas oficiales de comercio exterior, la información generada por su red de Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior, bases de datos de compradores internacionales, estudios propios y ejercicios de vigilancia tecnológica. Estas fuentes se integran de manera sistemática y se actualizan de forma continua (PromPerú s.f.). En el caso de Pro Ecuador, si bien existen fuentes similares, el desafío principal radica en su integración operativa y en la institucionalización de procesos regulares de análisis estratégico.

4. Herramientas implementadas para promoción de exportaciones

En el ámbito de la red internacional de oficinas comerciales ambas instituciones no tienen igual número de representaciones; PromPerú cuenta con 30 OCEX y Pro Ecuador con 23, su presencia se concentra en mercados clave de América, Asia, y Europa, con excepción de Oceanía. En el caso de la institución ecuatoriana, como se ha visto, difiere del esquema de gestión autónoma frente al centralizado.

Las Oficinas Zonales de Pro Ecuador son agregadas a la gestión institucional del MPCEIP, por tanto, a nivel territorial nacional es exigua su función en el ámbito de promoción de exportaciones y articulación local con productores o empresarios al brindar solo asesoría presencial a los usuarios en la ciudad de Quito, Ecuador. Respecto a PromPerú desde su creación cuenta con Oficinas Regionales distribuidas en ocho ciudades estratégicas del Perú que actúan como órganos desconcentrados acorde al Reglamento de Organización y Funciones de PromPerú, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 009-2019-MINCETUR (2019) y además ejecutan actividades para fortalecer la oferta exportable y cadena comercial turística, brindando asistencia técnica e identificando oportunidades de inversiones a nivel país.

Ambas instituciones cuentan con programas similares como es la Ruta del Exportador, siendo la aplicada por PromPerú la más antigua que fue creada en el año

2006 con el mismo objetivo, sin embargo, difiere de su homólogo ecuatoriano ya que en la fase intermedia los servicios son proporcionados para los sectores de acuerdo con su oferta exportable, principalmente enfocados en agronegocios, productos pesqueros, industria de textiles y vestimenta, minería, construcción, cuidado personal y salud; y el sector servicios.

En este ámbito, Pro Ecuador se extiende a todas las mipymes y artesanos, no obstante, prioriza la participación y organización de ruedas y ferias de negocios enfocadas en sectores tradicionales como son : florícola, acuícola, pesquero, agronegocios, bananero, plástico, forestal y elaborados, confección y textil, artesanías y turismo.

El soporte tecnológico es otro pilar del funcionamiento institucional de PromPerú, donde se han desarrollado plataformas digitales especializadas que cumplen funciones complementarias. Exportemos.pe actúa como un repositorio estratégico de información y herramientas para exportadores; Infotrade concentra el análisis estadístico y la inteligencia comercial; y Peru Marketplace funciona como una vitrina digital que conecta directamente la oferta exportable con compradores internacionales. Estas plataformas amplían el alcance de la promoción, mejoran la eficiencia operativa y refuerzan la toma de decisiones basada en evidencia. Para Pro Ecuador, el fortalecimiento de plataformas digitales integradas y orientadas a inteligencia representa una de las principales áreas de oportunidad institucional (Pucutay y Cervantes 2025).

En este aspecto, Pro Ecuador no cuenta con herramientas similares, el ámbito de capacitaciones, se maneja actualmente por videoconferencia en plataformas como Zoom, GotoWebinar y Google Meet. La convocatoria a estas actividades se difunde mediante correo electrónico o redes sociales y se otorga un certificado de asistencia.

En aspectos relacionados con el género también existen diferencias; PromPerú desde 2017 ejecuta el programa Ella Exporta, enfocado en el fortalecimiento de las capacidades de empresas lideradas por mujeres; en esta línea también promueve encuentros para reconocer el liderazgo femenino en el Encuentro de Mujeres Empresarias. Estos avances son complementados con los estudios estadísticos para evidenciar los retos y resultados de las políticas con enfoque de género implementadas por PromPerú, como en el estudio llamado: Evaluación de género en el sector exportador en el 2023.

Colateralmente, Pro Ecuador también tuvo una plataforma para capacitar a mujeres en 2023, a partir de su incorporación en la red She Trades, como parte de la cooperación con el ITC además se efectuó una edición del foro Mujeres Exportadoras en 2022; sin

embargo, en el ámbito de género las iniciativas aplicadas no han sido permanentes en el tiempo.

5. Casos de éxito

PromPerú ha documentado casos de éxito de empresas peruanas que lograron internacionalizarse gracias a la Ruta Exportadora y ruedas de negocios. Entre ellas figuran compañías de agroindustria, textiles y manufacturas diversas, con cifras de exportación que superan cientos de millones de dólares en mercados como EE. UU., Europa y Latinoamérica,

En el marco de los 10 años de la Ruta Exportadora (2023), PromPerú reconoció a 18 empresas peruanas por su esfuerzo en posicionar la oferta exportable del país Estado Peruano. Algunos nombres destacados en directorios oficiales y ruedas de negocios son:

Tabla 9
Casos de éxito destacados en 10 años de la ruta exportadora de PromPerú

Empresa	Sector	Logro exportador	Cifras aproximadas
Camposol S.A.	Agroindustria (arándanos, paltas)	Exportaciones a EE. UU. y Europa	Más de US\$ 400 millones en 2022 (Exportemos.pe)
Danper Trujillo S.A.C.	Agroindustria (espárragos, alcachofas)	Presencia en 5 continentes	Exportaciones superiores a US\$ 200 millones Exportemos.pe
Alicorp S.A.A.	Alimentos procesados	Expansión regional en Latinoamérica	Exportaciones por encima de US\$ 300 millones (Exportemos.pe)
Textiles Camones S.A.	Confecciones (algodón pima)	Ingreso a EE. UU. y Canadá	Exportaciones de US\$ 50 millones (Exportemos.pe)
Peruvian Nature S&S S.A.C.	Superfoods (quinua, maca)	Exportaciones a Europa y Asia	Más de US\$ 20 millones (Exportemos.pe)

No se especifica si los todos los valores exportados durante esos 10 años son por gestión única de Promperú, sin embargo, la institución premia a sus usuarios en diferentes categorías por sector y por hitos de acuerdo a diversificación de oferta exportable y de destinos de exportación, similares premios se suelen entregar en Pro Ecuador en las

macrorruedas de negocios realizadas anualmente. Recaltar que estas empresas tuvieron el apoyo de PromPerú en diferentes ámbitos de la promoción comercial internacional.

6. Desempeño exportador de Perú y Ecuador en 2024 desde la perspectiva de la promoción comercial.

Como se señaló al inicio de este capítulo, resulta poco útil realizar una comparación directa no solo entre ambas instituciones, sino también entre el tamaño de las economías y de las canastas exportadoras de Ecuador y Perú, dada la evidente diferencia de escala. No obstante, el contraste relevante no radica en el volumen absoluto de las exportaciones, sino en la forma en que cada país ha logrado estructurar, diversificar y territorializar dicho crecimiento. Desde esta perspectiva, los resultados evidencian trayectorias institucionales claramente diferenciadas.

El 2024 constituye un año de cierre de ciclo para ambas instituciones. En el caso de Ecuador, es un período en el que se consolidan los efectos acumulados de la transición institucional de Pro Ecuador hacia un modelo dependiente, marcada por restricciones presupuestarias, reestructuraciones administrativas y cambios operativos. Analizar este año permite observar el resultado final de esas transformaciones, más que etapas intermedias todavía influidas por arreglos institucionales previos. Incluir años anteriores introduciría un sesgo, ya que mezclaría contextos institucionales distintos y diluiría la lectura del desempeño bajo el esquema vigente.

Para este análisis se utilizará el Boletín de Comercio Exterior del MPCEI correspondiente a febrero de 2025 (Ecuador 2025), el cual presenta estadísticas consolidadas del año 2024; dichos resultados serán comparados con el desempeño exportador del Perú en el mismo año, estadísticas plasmadas en su presentación de Resultados de Exportaciones 2024 (Perú 2025) . A partir de los resultados de exportaciones 2024 de Pro Ecuador y PromPerú, se observa un diálogo interesante entre dos modelos de promoción que operan en escalas distintas, pero enfrentan desafíos estructurales comparables.

En el caso peruano, los resultados de 2024 muestran un desempeño claramente expansivo. Las exportaciones totales de bienes crecieron 15,6 %, alcanzando cerca de USD 74.700 millones, con un dinamismo notable tanto en exportaciones tradicionales como no tradicionales. Este crecimiento se apoya en una base exportadora amplia, con

casi 9.750 empresas exportadoras, una elevada diversificación sectorial y una fuerte articulación territorial: las regiones explican alrededor del 84 % del valor exportado.

El crecimiento exportador peruano estuvo impulsado principalmente por las exportaciones tradicionales, que aumentaron 17,3 %, alcanzando US\$ 54,1 mil millones. Este comportamiento se explica por la recuperación de precios internacionales y mayores volúmenes en sectores primarios clave, especialmente minería y pesca industrial. En contraste, las exportaciones no tradicionales crecieron a un ritmo menor (11,3 %), totalizando US\$ 20,6 mil millones, aunque mantuvieron una trayectoria positiva y sostenida en el período 2020–2024.

En cuanto al sector agroexportador no tradicional, Perú se empieza a consolidar como líder mundial en productos como arándanos, espárragos, uvas, quinoa y harina de pescado, con incrementos de valor muy significativos y una inserción sostenida en múltiples mercados. Este desempeño sugiere una trayectoria de maduración del modelo exportador, donde la promoción comercial se articula con capacidades productivas acumuladas, infraestructura logística y una política sectorial de largo plazo.

Ecuador por su parte, presenta en 2024 un escenario más contenido, coherente con el menor tamaño de su economía y su canasta exportadora históricamente más concentrada. Las exportaciones totales ecuatorianas alcanzaron aproximadamente USD 36.300 millones, registrando un crecimiento moderado respecto a 2023. El camarón se mantiene como el principal producto no petrolero, con exportaciones cercanas a USD 7.000 millones, seguido por el banano y plátano, con alrededor de USD 3.700 millones, y el cacao y sus elaborados, que superaron los USD 3.300 millones, impulsados por precios internacionales favorables.

Los resultados ecuatorianos muestran que, si bien las exportaciones totales mantienen una fuerte dependencia de productos primarios en particular, camarón, banano, y cacao, existe un esfuerzo explícito por fortalecer segmentos no tradicionales y por ampliar la base de empresas exportadoras, especialmente mipymes.

A diferencia del caso peruano, donde la diversificación ya se expresa en volúmenes, en Ecuador la diversificación aparece más como un proceso en construcción: se observan avances en agroindustria, alimentos procesados, pesca con mayor valor agregado y ciertos nichos manufactureros, pero aún con una alta sensibilidad a choques externos y a la volatilidad de precios internacionales. Sin embargo, empiezan a destacar internacionalmente frutas no tradicionales como la pitahaya, arándanos, piñas y aguacates,

A nivel interno de Perú, las exportaciones no tradicionales regionales alcanzaron US\$ 12,2 mil millones, con un crecimiento de 10,8 %, lo que refleja una desconcentración parcial de la actividad exportadora. Regiones como La Libertad, Ica, Lambayeque y Piura se consolidaron como polos exportadores, mientras que regiones tradicionalmente rezagadas como Ayacucho, Puno, Ucayali y Cusco registraron tasas de crecimiento extraordinarias, aunque partiendo de bases bajas. Este patrón sugiere avances en inclusión territorial, aunque con persistentes brechas en escala y sostenibilidad.

Mientras que en Ecuador las exportaciones siguen concentradas en Guayas, Pichincha, El Oro y Manabí, Aunque existen crecimientos regionales puntuales, no se observa una estrategia explícita de diversificación territorial comparable, lo que refuerza la dependencia de enclaves productivos tradicionales.

Desde una perspectiva estructural, los datos muestran una alta concentración del valor exportado en el componente tradicional, que continúa representando más del 70 % del total. No obstante, el dinamismo de los sectores no tradicionales resulta relevante por su impacto en empleo, diversificación productiva y territorialización del comercio exterior. En 2024, este segmento involucró más de 8.300 empresas exportadoras, evidenciando una base empresarial más amplia y con mayor participación de mipymes.

En Perú, el sector agroexportador no tradicional fue uno de los principales motores del crecimiento, con exportaciones por US\$ 11,6 mil millones (+12,2 %). Productos como arándanos, paltas, cacao en grano y espárragos mostraron desempeños sobresalientes, destacando el crecimiento excepcional del cacao (+257,5 %), asociado tanto a precios como a una expansión de la oferta exportable. Este sector evidenció una fuerte articulación territorial y una diversificación de mercados, alcanzando 143 destinos.

En el sector pesquero peruano, el desempeño fue más heterogéneo. Mientras que los productos tradicionales (harina y aceite de pescado) crecieron con fuerza, los productos pesqueros no tradicionales mostraron una contracción agregada (-3,9 %), afectada por la caída de la pota y los langostinos. Este comportamiento revela la vulnerabilidad del sector frente a factores climáticos, biológicos y de mercado, así como la necesidad de avanzar hacia mayor valor agregado y diversificación de especies y presentaciones.

El sector textil y confecciones peruano registró un crecimiento moderado (+3,8 %), con un desempeño positivo en prendas de algodón y fibras finas, especialmente alpaca. Sin embargo, los resultados regionales fueron dispares y reflejan los límites estructurales del sector en términos de competitividad internacional, innovación y escala productiva.

Por su parte en Perú, las manufacturas diversas alcanzaron US\$ 6,0 mil millones (+6,8 %), con un crecimiento significativo en productos metálicos y químicos específicos, aunque con alta concentración regional y volatilidad interanual. El fuerte crecimiento en regiones como Ayacucho contrasta con caídas en regiones tradicionalmente exportadoras, lo que evidencia un proceso de ajuste productivo aún inestable.

Finalmente, las exportaciones de servicios del Perú mantuvieron una tendencia creciente, en particular en los servicios empresariales, con tasas de crecimiento superiores a las registradas en el comercio de bienes. Este desempeño refuerza la importancia estratégica de los servicios modernos como complemento de la canasta exportadora tradicional en contraste con el caso ecuatoriano, en el cual este componente no forma parte de la base analítica del boletín de exportaciones, lo que resulta coherente con el menor peso relativo que el país ha otorgado históricamente a este sector dentro de su estrategia exportadora.

En síntesis, los resultados de 2024 revelan dos trayectorias distintas pero comparables: Perú muestra los frutos de una estrategia de largo plazo donde la promoción de exportaciones se apoya en capacidades productivas consolidadas, mientras que Ecuador evidencia una etapa más incipiente, en la que la promoción juega un rol estratégico para ampliar la base exportadora y sentar las condiciones de una diversificación futura.

Salvar las diferencias de tamaño no implica relativizar el análisis, sino entender que el verdadero desafío para Ecuador no es replicar el volumen peruano, sino transformar gradualmente su estructura exportadora para que la acción de su APEX tenga efectos más profundos y sostenibles en el tiempo.

Conclusiones

La concentración en exportaciones de productos básicos genera vulnerabilidad ante choques externos y volatilidad de ingresos, mientras que una estructura exportadora diversificada reduce riesgos y fomenta inversión y empleo (FAO 2022). Estudios recientes evidencian que la relación entre diversificación y desarrollo no es lineal: aumenta en etapas tempranas del crecimiento y se estabiliza o concentra en niveles de ingreso más altos (Imbs y Wacziarg 2002); (Klinger y Lederman 2004).

El contraste con experiencias como la de Mauricio entre 1980 y 2010 resulta ilustrativo. En ese caso, la reducción de la dependencia del azúcar —que representaba más del 68 % de las exportaciones— y la expansión hacia el turismo y los servicios se tradujeron en un crecimiento promedio cercano al 5 % anual, con una correlación positiva entre diversificación y crecimiento del PIB per cápita. No obstante, incluso esta experiencia exitosa ha sido relativizada por la literatura, que advierte que los efectos de la diversificación pueden ser más limitados en economías con menores capacidades productivas y tecnológicas (Saanassee, Seetanah y Matthew 2011). Este matiz es crucial para evitar lecturas mecanicistas del rol de las APEX.

Si bien las APEX han demostrado capacidad para incrementar y diversificar las exportaciones de bienes manufacturados a nivel de empresas asistidas, no necesariamente reflejan un proceso sostenido de reindustrialización a escala nacional. América Latina enfrenta desde hace décadas un proceso de desindustrialización temprana, caracterizado por la caída del peso de la industria en el PIB y el empleo, así como por una creciente dependencia de exportaciones primaria.

En ese contexto, el impacto positivo de las APEX en ciertas manufacturas de nicho convive con un entorno productivo más amplio marcado por debilidades estructurales. Este contraste enfatiza la necesidad de articular la promoción de exportaciones con una política industrial activa y sostenida, que permita consolidar capacidades productivas más complejas y sostenibles.

Según los documentos analizados, las APEX han facilitado el acceso de pequeñas y medianas empresas a nuevos mercados, y sugiere que establecer una oficina de promoción en el extranjero puede multiplicar por 5.5 la incidencia de la promoción, en comparación con una embajada tradicional. El reporte de Volpe Martincus (2010) aporta evidencia adicional: en Costa Rica, las empresas que recibieron apoyo de ProComer

lograron un crecimiento de exportaciones un 15,3 % mayor y expandieron su presencia en un 8,5 % más de mercados.

De manera similar, en Perú, las empresas respaldadas por Prompex/PromPerú experimentaron un crecimiento del 17 % en exportaciones, aumentando su presencia en mercados (+7,8 %) y diversificando productos (+9,9 %). (Volpe Martincus 2010). A pesar de estos resultados el BID destaca la urgencia de realizar evaluaciones sistemáticas y periódicas para mejorar su diseño y enfoque. A menudo, las APEX carecen de procesos de monitoreo rigurosos, así como de líneas base o puntos de comparación externos.

Además, si bien el análisis muestra mejoras claras en la diversificación de mercados y productos, el efecto sobre el volumen de exportaciones por producto es menos evidente, lo cual sugiere teóricamente que es fundamental integrar mejor la promoción comercial con políticas industriales y las capacidades productivas a largo plazo.

El común denominador en muchos países es la falta de coordinación entre las APEX y los ministerios de producción, lo que debilita la coherencia estratégica. En síntesis, si no existe una gobernanza clara de las políticas productivas y comerciales, las APEX corren el riesgo de operar de forma aislada o persiguiendo objetivos contradictorios.

Las agencias para promoción de exportaciones en el Ecuador datan de 1976 hasta la actualidad, siendo el Inexpo y la CORPEI las primeras instituciones, que ejercen sus funciones con la figura de corporaciones mixtas. La CORPEI fue sujeto de múltiples críticas con énfasis en la cuota redimible, aporte obligatorio de los exportadores e importadores, requerida por la CORPEI para financiar sus funciones institucionales fue motivo de múltiples críticas, incluso a nivel comunitario andino al considerarse un tributo de tipo fiscal. Ocasionalmente que la cuota redimible se reduzca paulatinamente hasta eliminarse en 2010 y nacimiento de Pro Ecuador como entidad de derecho público y gestión desconcentrada, mediante la entrada en vigor del COPCI.

La política fiscal y comercial aplicada por el Ecuador ha sido variable según la ideología política del gobierno de turno; finalizó el modelo de la CORPEI que se convirtió en una institución de derecho público con autonomía, adscrita al entonces MRECI. En 2010 el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones sentó las bases para la conformación del nuevo Pro Ecuador; su principal objeto es alinear la política comercial con la política pública aplicada por el Ecuador.

Sin embargo, con la reimplantación de una orientación neoliberal y de políticas de austeridad fiscal en 2018, Pro Ecuador se fusiona con los Ministerios de Comercio

Exterior, Inversiones, Industrias, Acuicultura y Pesca, bajo el Viceministerio de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras. Esto provoca cambios normativos y estructurales de la institución, como la reestructuración organizacional y recortes presupuestarios; así se redujeron progresivamente las gestiones, programas, proyectos y personal técnico de Pro Ecuador. Los cambios implementados en la institución no permitieron alcanzar la eficiencia deseable en su gestión, lo que se corrobora a nivel estadístico con los datos de comercio exterior y participación de las empresas ecuatorianas en el mundo.

La variación de la participación de las empresas en la semaforización establecida en la Ruta del Exportador, las variaciones del periodo 2014 – 2018 versus 2019 – 2024 son de casi 100 puntos porcentuales, así como, la reducción del número de empresas ecuatorianas exportadoras al mundo, marcando incluso cifras negativas y marginando la participación de las mipymes y actores de la EPS indispensables para la diversificación de la oferta exportable, destinos, generación de empleo y tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana.

Considerando el presupuesto asignado por el erario fiscal para actividades relacionadas con la promoción de exportaciones se evidencia una reducción de 22 millones USD al comparar 2024 con el 2014, lo que significa un recorte del -76 % de los presupuestos para la ejecución de actividades.

Se debe destacar que Pro Ecuador (del período 2012–2018) y PromPerú, aplican un modelo institucional y de gobernanza muy similar. Sin embargo, presentan diferencias en el instrumento directriz que utilizan para ejecutar sus estrategias de política pública; en el Perú la promoción está regida por un Plan Estratégico Nacional Exportador, que define una guía específica que perdura en el tiempo; en el caso de Ecuador, se declara que esta actividad se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo definido por el gobierno, en consecuencia es afectado por la inestabilidad política y los frecuentes cambios de prioridades gubernamentales.

Las herramientas utilizadas para la promoción de exportaciones, bajo el modelo autónomo de PromPerú y dependiente en el caso de Ecuador, así como las operaciones de las OCEX y Oficinas Zonales son distintas; en el caso de Ecuador la presencia *in situ* tanto a nivel local como internacional es exigua. Como dato ilustrativo cabe destacar que la gestión de PromPerú se apoya en el trabajo de 700 funcionarios técnicos y administrativos, mientras Pro Ecuador sólo cuenta con 60 personas; la primera cuenta además con herramientas digitales de apoyo y programas permanentes.

A lo largo del análisis se plantea la cuestión de si la elevada concentración de la oferta exportable ecuatoriana en productos petroleros y tradicionales, resultado de una trayectoria histórica de especialización, continúa siendo compatible con los objetivos de crecimiento sostenido y resiliencia económica. Diversos efectos asociados a esta estructura, como su incidencia en el empleo, la productividad, la incorporación de tecnología y la exposición a shocks externos, invitan a reflexionar sobre los límites de un modelo exportador basado en bienes primarios y sobre la capacidad del país para adaptarse a un entorno internacional cada vez más volátil y competitivo.

En este contexto se generan preguntas en torno a la viabilidad de promover un cambio gradual en el patrón exportador a través del fortalecimiento de las exportaciones no tradicionales y la incorporación de medianas y pequeñas empresas al comercio exterior. Esta estrategia, sin embargo, no está exenta de desafíos, particularmente en relación con las barreras estructurales y regulatorias que enfrentan estos actores. Desde esta perspectiva, el rol de las agencias de promoción de exportaciones adquiere relevancia no como solución automática, sino como un posible instrumento para facilitar un proceso de apertura comercial más ordenado, en la medida en que cuenten con capacidades institucionales, continuidad operativa y una articulación efectiva con otras políticas productivas.

Reflexiones

Los resultados de la investigación permiten reabrir el debate sobre el papel de las APEX en economías caracterizadas por una estructura productiva primario-exportadora y por una alta volatilidad institucional. Si bien la literatura especializada coincide en que las APEX pueden desempeñar un rol relevante en la diversificación exportadora, el caso de Pro Ecuador sugiere que dicho rol no es automático ni independiente del diseño institucional, del contexto político-fiscal y de la coherencia de la política económica en su conjunto.

Desde una perspectiva teórica, los hallazgos dialogan con los planteamientos que destacan la necesidad de intervención estatal para corregir fallas de mercado asociadas a información incompleta, costos hundidos y barreras de entrada al comercio internacional, particularmente para las mipymes (Melitz 2003; Rodrik 2004). En este sentido, la experiencia comparada de agencias como ProChile, APEX-Brasil y PromPerú parece confirmar que la promoción de exportaciones puede generar efectos positivos sobre el desempeño exportador de las empresas asistidas.

No obstante, la evidencia también muestra que estos impactos suelen concentrarse a nivel microeconómico y que su traducción en transformaciones estructurales de la matriz exportadora nacional es más ambigua.

El análisis histórico de las APEX, organizado en generaciones, refuerza la idea de que estas instituciones han evolucionado en respuesta a cambios en el sistema internacional de comercio y a la progresiva liberalización económica. Sin embargo, el caso ecuatoriano plantea interrogantes sobre la capacidad de adaptación de Pro Ecuador frente a estos cambios, especialmente cuando dicha adaptación se ve condicionada por decisiones políticas de corto plazo, restricciones fiscales severas y redefiniciones abruptas de su estatus institucional.

La transición de un modelo autónomo a uno dependiente, lejos de ser un simple ajuste administrativo, parece haber tenido implicaciones profundas sobre la capacidad operativa, la continuidad estratégica y la especialización técnica de la agencia.

A pesar de contar con una continuidad normativa proporcionada por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, los cambios en la gobernanza y estructura organizacional de Pro Ecuador sugieren que la estabilidad legal no garantiza, por sí sola, estabilidad institucional. La dependencia jerárquica del Ministerio de

Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, junto con mayores niveles de centralización y burocratización, habría reducido la flexibilidad necesaria para responder a las dinámicas del comercio internacional, un aspecto ampliamente señalado en la literatura sobre desempeño institucional de las APEX (Tacsir et al. 2013).

Un punto particularmente relevante en la discusión es el rol de las OCEX. La reducción de su número y la ampliación de sus competencias más allá de la promoción de exportaciones plantean dudas sobre la eficacia de este modelo híbrido. La evidencia comparada, como el caso de PromPerú, sugiere que la presencia especializada en mercados externos puede multiplicar el impacto de las acciones de promoción. Sin embargo, tal como advierte Volpe Martincus, la falta de evaluaciones rigurosas impide determinar con precisión si los recursos asignados a estas oficinas generan retornos proporcionales a su costo, lo que introduce un elemento de incertidumbre en el debate sobre su sostenibilidad fiscal:

Independientemente de la omnipresencia de estas organizaciones o de la difusión de estas políticas, la evidencia existente sobre su eficacia es fragmentaria y dista mucho de ser sólida. Claramente, esta evidencia disponible es insuficiente para evaluar rigurosamente si los fondos destinados a las políticas de promoción comercial se invierten adecuadamente o para determinar adecuadamente cómo lograr un mayor impacto reasignando estos fondos entre los diferentes componentes de estas políticas Volpe Martincus (2010, 42).

Los recortes presupuestarios experimentados por Pro Ecuador entre 2014 y 2024 constituyen otro eje crítico de discusión. La magnitud de la reducción, cercana al 98 % plantea interrogantes no solo sobre la viabilidad operativa de la agencia, sino también sobre la coherencia de la política pública de promoción de exportaciones. La discontinuación de programas orientados a la digitalización, la equidad de género, la sostenibilidad y el comercio de servicios sugiere una contracción del alcance estratégico de la institución, lo que contrasta con las tendencias observadas en otras APEX de la región.

Este proceso parece haber afectado de manera desproporcionada a las mipymes y a los actores de la economía popular y solidaria, reforzando una discusión más amplia sobre el carácter inclusivo de la promoción comercial. Si bien los casos de éxito documentados muestran que la intervención estatal puede facilitar el acceso a mercados internacionales, la reducción del apoyo logístico y técnico plantea la pregunta de si estos actores pueden sostener su inserción exportadora en ausencia de un acompañamiento público continuo.

En términos de diversificación productiva, los indicadores analizados —como el índice de Herfindahl-Hirschman— sugieren avances relevantes durante el período de mayor autonomía institucional (2012–2018). No obstante, la reversión parcial de estas tendencias tras los cambios institucionales invita a reflexionar sobre la fragilidad de los procesos de diversificación cuando estos dependen en gran medida del accionar de una única institución y no de una política industrial más amplia y articulada.

Finalmente, el estudio pone en evidencia tensiones persistentes en torno a la gobernanza de la promoción de exportaciones, particularmente la disputa entre enfoques diplomáticos y técnicos. La experiencia de ProChile muestra que es posible integrar la promoción comercial dentro de la Cancillería sin sacrificar eficacia, pero también sugiere que ello requiere recursos, profesionalización y mecanismos financieros específicos que no necesariamente están presentes en todos los contextos nacionales.

En conjunto, el caso de Pro Ecuador abre un debate más amplio sobre si las APEX pueden, por sí solas, impulsar procesos de transformación productiva o si su efectividad está condicionada por factores estructurales que exceden su ámbito de acción. Más que ofrecer respuestas definitivas, esta investigación invita a reflexionar sobre los límites y posibilidades de la promoción de exportaciones como herramienta de desarrollo, dejando al lector la tarea de ponderar hasta qué punto los resultados observados responden a decisiones institucionales, a restricciones externas o a una combinación de ambas.

Lista de referencias

- Agencia Andina. PromPerú: Perú destacó en panorama mundial gracias a actividades de promoción. Lima: Agencia Andina, 28 de diciembre de 2023. <https://andina.pe/agencia/noticia-promperu-peru-destaco-panorama-mundial-gracias-a-actividades-promocion-968442.aspx>.
- ALADI. 2001. "Análisis del comercio ecuatoriano en la década de los noventa". Secretaría General ALADI. Febrero. https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/PM DER/2001/04-01.pdf.
- APEX-Brasil. 2025. "História." Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://apexbrasil.com.br>
- Arevalo, Gregorio 2009. "Programas de apoyo a clústers en América Latina: Lecciones aprendidas de la experiencia del BID". Ponencia presentada en el 4.º Congreso Latinoamericano de Clusters, Mendoza, 16 al 20 de noviembre. <https://doi.org/10.18235/0007760>
- Apolaya Huari, María de los Ángeles; Fernández Avalos, Christoffer Derian; García Ramírez Kahn, Eliana Lucía; Herrera Talla, Arianna Génesis Alithu; Molina Martínez, Desiree Johana; & Pachas Dianderas, Frida Esperanza. (2022). PromPerú. <https://es.scribd.com/document/573236745/PROMPERU?v=0.363>
- Artopoulos, Alejandro, Daniel Friel, y Juan Carlos Hallak. 2013. "Export emergence of differentiated goods from developing countries: Export pioneers and business practices in Argentina". *Journal of Development Economics*, n.º 105 19-35. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.001>.
- Aspillaga Barrantes, Angélica. 2023. Comercio internacional y crecimiento económico del Perú, empleo y riqueza desde 2008 hasta 2021. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad de Lima. <https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/19700>
- Bililies, Ted. 2016. "Centralization versus Decentralization: What's Right for You?". 13 de abril. AlixPartners. <https://www.ame.org/sites/default/files/10-26-03Benchmarks.pdf>.

- Blyde, Juan, Christian Volpe Martincus y Danielken Molina. 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012588>
- Bowers, Christine. 2006. "Export promotion agencies do increase exports." *Private Sector Development Blog*, World Bank, 28 de noviembre. <https://blogs.worldbank.org/psd/export-promotion-agencies-do-increase-exports>.
- Comunidad Andina. *Normativa Andina – Convenios*. Lima: Comunidad Andina, s.f. <https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/convenios/1/?q=>.
- CEPAL. 1985. *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*. División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b0eb0775-4c5d-4019-b1ce-a103e04b7c17/content>.
- . 2016. *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: La situación de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/5fc4657e-6243-46d4-9586-3fceb54b5b77/download>
- . 2023. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023: Cambios estructurales y tendencias en el comercio mundial y regional: retos y oportunidades*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/28fbd6abcb1d-4b23-b4f2-36fb1080bba6/download>
- Cirera, Xavier, Anabel Marin y Rainer Markwald. 2012. "Firm Behaviour and the Introduction of New exports: Evidence from Brazil." *IDS Working Papers 390*: 1-105. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2012.00390.x>
- Colombia ProColombia. 2025. "Nuestra historia." Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://procolombia.co/nosotros/nuestra-historia>.
- Cordero Espinoza, Carlos. 2020. *Ferias Internacionales patrocinadas por Pro Ecuador percepción de las empresas participantes*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://comunidades.cepal.org/redlas/sites/redlas/files/2020->

- 10/Sesi%C3%83%C2%B3n%20VII%20-%20Sebastian%20Cordero%20-%20paper.pdf
- Correa, Rafael. 2011. "Inauguración Pro Ecuador". Discurso presentado en la Inauguración de Pro Ecuador, Guayaquil, 31 de mayo. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2011-05-31-Proecuador.pdf>
- Costa Rica ProComer. 2025. "Institucional." Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://www.procomer.com>. Agencia Andina. PromPerú: Perú destacó en panorama mundial gracias a actividades de promoción. Lima: Agencia Andina, 28 de diciembre de 2023. <https://andina.pe/agencia/noticia-promperu-peru-destaco-panorama-mundial-gracias-a-actividades-promocion-968442.aspx>.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias, y Ernesto Stein. 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? : políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-repensar-el-desarrollo-productivo-Pol%C3%ADticas-e-instituciones-s%C3%B3lidas-para-la-transformaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica.pdf>
- Chile ProChile. 2025. "Historia." Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://www.prochile.gob.cl/internacional/nosotros/historia>.
- Devlin, Robert y Graciela Mogueillansky. 2009. Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ab6f6356-95fa-4bae-8823-91dcadf16145/content>
- Devlin, Robert, y Ricardo Ffrench-Davis. 2011. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18235/0011085>.
- Ecuador. 1997. Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI). Registro Oficial Suplemento 82, 09 de junio.
- . 2003. Ley de Fomento Artesanal. Decreto Ley de Emergencia 26, 6 de octubre.

- . 2008. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI). Registro Oficial 351, 29 de diciembre.
- . 2011. Decreto Ejecutivo 776. Registro Oficial 459, Quito, 31 de mayo. <https://es.scribd.com/doc/55576943/Decreto-776-Reglamento-Instituto-Pro-Ecuador-Exportaciones>.
- . 2018. Decreto Ejecutivo 559. Suplemento Registro Oficial 387, 14 de noviembre.
- Ecuador Cidap. 2024. "Festival de Artesanías de América (FAAM)". Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares. [//www.cidap.gob.ec/festival-de-artesantias-de-america-faam/](http://www.cidap.gob.ec/festival-de-artesantias-de-america-faam/)
- Ecuador Pro Ecuador. 2011. Reglamento General para la Organización y Funcionamiento del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones Extranjeras Pro Ecuador. Decreto Ejecutivo 776, mayo.
- . 2014a. Caso de éxito Pro Ecuador: Martín Acosta". Pro Ecuador. Video de Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=dgndiYEVZag>
- . 2014b. Caso de éxito Pro Ecuador: Guido Zambrano. Video de Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=z57XakFPEj8>
- . 2014c. Caso exitoso Pro Ecuador: María Elena Páez Galarza. Video de Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=nAW1T7sXAtc>
- . 2016. Anuario de Exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo 2015. Quito: Pro Ecuador.
- . 2017a. "Chocolate ecuatoriano se exhibió en Norteamérica y Europa". Pro Ecuador. 31 de octubre. <https://www.proecuador.gob.ec/chocolate-ecuatoriano-se-exhibio-en-norteamerica-y-europa/>
- . 2017b. Anuario de Exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo 2016. Quito: Pro Ecuador.
- . 2018. Anuario de Exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo 2017. Pro Ecuador.
- . 2019. Anuario de Exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo 2018. Quito: Pro Ecuador.
- . 2022. Anuario de Exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo 2021. Quito: Pro Ecuador.

- . s.f. "Proyecto MIPYME Digital". Pro Ecuador. <https://www.proecuador.gob.ec/proyecto-mipyme-digital/>
- Ecuador Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. 2019. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. Quito: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, 29 de octubre.
- . 2022. "Foro de Mujeres Exportadoras promueve el empoderamiento económico de la mujer a través de la internacionalización". Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, 26 de abril. <https://www.produccion.gob.ec/foro-de-mujeres-exportadoras-promueve-el-empoderamiento-economico-de-la-mujer-a-traves-de-la-internacionalizacion>
- . 2024. "Ministerio de Producción impulsa la competitividad de las artesanías ecuatorianas". Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. <https://www.produccion.gob.ec/ministerio-de-produccion-impulsa-la-competitividad-de-las-artesantias-ecuatorianas/>
- . 2025. "Boletín en Cifras del Comercio Exterior.". <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2025/02/VFBoletinComercioExterior-FEBRERO-2025.pdf>
- Evenett, Simon, y Johannes Fritz. 2015. The Global Trade Slowdown: A New Normal?. Londres : CEPR Press. https://cepr.org/system/files/publication-files/60235-the_global_trade_slowdown_a_new_normal.pdf.
- Fernández, Gabriela. 1998. "Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador". Banco Central del Ecuador. Junio. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/NotasTecnicas/nota48.pdf>
- Fonseca, Marcela. 2023." Diputados acuerdan hacer ley para crear la Invest, agencia que sustituye a Proesa". [elsalvador.com](https://www.elsalvador.com). 5 de junio de 2025. <https://www.revistaeyn.com/centroamericaymundo/el-salvador-tendra-una-nueva-agencia-de-inversiones-KK13800864>.
- Frohmann, Alicia, Nanno Mulder y Ximena Olmos,2018. Promoción de la innovación exportadora: instrumentos de apoyo a las pymes. Santiago: (CEPAL). <https://doi.org/10.57709/6hwb-v943>

- Gereffi, Gary. 1996. "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries". *Competition & Change* 1, n.º 4: 427-39. <https://doi.org/10.1177/102452949600100406>
- Gereffi, Gary, y Timothy Sturgeon. 2013. "Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies". En *Global Value Chains in a Changing World*, editado por Deborah K. Elms y Patrick Low, 329-60. Ginebra: WTO Publications. https://www.researchgate.net/publication/281901582_Global_Value_Chain-Oriented_Industrial_Policy_The_Role_of_Emerging_Economies
- Gil Pareja, Salvador; Rafael Llorca Vivero; y José Antonio Martínez Serrano. 2017. "Las agencias de promoción de las exportaciones: una visión panorámica." *Cuadernos de Información Económica* 258:29-40. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/258art04.pdf
- Gonzalez Segura, Mario. "The Impact of Export Promotion Programs on Export Performance for Small-Medium Size Enterprises." Dissertation, Georgia State University, 2025. <https://doi.org/10.57709/6hwb-v943>
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, y Dani Rodrick. 2007. "What You Export Matters". *Journal of Economic Growth* 12, n.º 1: 1-25. <https://doi.org/10.1007/s10887-006-9009-4>
- International Trade Centre. 2020. *Women in Trade: The Missing Global Opportunity*. Ginebra: International Trade Centre. <https://www.intracen.org/es/media/16622>
- . 2023. *Women in Trade: New Data and New Insights*. Geneva: International Trade Centre. <https://www.intracen.org/es/media/16622>
- Imbs, Jean, y Roman Wacziarg. 2002. "Stages of Diversification." *The American Economic Review*, 63-86. https://www.jeanimbs.com/papers2_files/Stages.pdf.
- Jetro. 2025. "Japan External Trade Organization". Jetro. Accedido 25 de julio. <https://www.jetro.go.jp/spain/jetro.html>.
- Klinger, Bailey, y Daniel Lederman. 2004. "Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products." *World Bank Policy Research Working Paper* 3450. DOI: 10.1596/1813-9450-3450.
- Krugman, Paul. 1980. "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." *American Economic Review* 70 (5): 950–59. <https://www.aeaweb.org/aer/top20/70.5.950-959.pdf>

- Krugman, Paul, Maurice Obstfeld, y Marc Melitz. 2018. *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson.
<https://file.siu.edu.vn/Thuvien/TaiLieuSoQuanTriKinhDoanh/15%20-%20International%20Economics,%20Theory%20and%20Policy,%20Global%20Edition%20by%20Paul%20R.%20Krugman,%20Maurice%20Obstfeld,%20Marc%20J.%20Melitz.pdf>
- Lara Reyes, Ruth, Katherin Guatemal, y Nathaly Ruiz. 2016. "La intervención en el sector artesanal ecuatoriano: Pro Ecuador y la percepción de los artesanos de Imbabura". *Revista Científica de Investigación, Docencia y Proyección Social*, 15 (diciembre): 49-56.
<https://axioma.pucesi.edu.ec/index.php/axioma/article/view/461>.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga, y Lucy Payton. 2010. "Export Promotion Agencies: Do They Work?" *Journal of Development Economics* 91(2): 257–65.
<https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.09.003>
- Lederman, Daniel, Marcio Cruz, y Laura Zoratto. 2018. "Anatomy and impact of export promotion agencies". World Bank Policy Research Working Paper 8470. Washington, DC: World Bank.
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/565321528413945429/pdf/WPS8470.pdf>
- Marín, Diego. 2012. "Estructura organizacional y sus parámetros de diseño: análisis descriptivo en Pymes industriales de Bogotá". *Estudios Generales*: 43-63.
[https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(12\)70204-8](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(12)70204-8)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). *Bases Estratégicas del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX)*. Lima: MINCETUR, 2003.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/402736/Bases_Estrategicas_PENX.pdf?v=1571929886.
- . 2015. *Plan Estratégico Nacional Exportador al 2025 (PENX 2025)*. Lima: MINCETUR, 2015. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300353/d31291_opt.pdf?v=1581634885.
- Melitz, Marc J. 2003. "The impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity". *Econometría* 71, n.º 6: 1695-725.
<https://doi.org/10.1111/1468-0262.00467>

- MPCEIP. 2020. Informe de Gestión 2019. Quito: MPCEIP.
<https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-Gestion-MPCEIP-2019.pdf>
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1416542>
- OCDE. 2020. "Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020". OCDE. 15 de julio. https://www.oecd.org/es/publications/estudios-economicos-de-la-ocde-costa-rica-2020_84cbb575-es.html
- .2023. "Best Practices in Investment Promotion: State Aid for Regional Development and Special Economic Zones". OCDE. 27 de marzo. <https://www.oecd.org/publications/best-practices-in-investment-promotion-0c8e6ca3-en.htm>
- OMC. 2020. Informe sobre el Comercio Mundial 2020: El comercio en un mundo con tecnología cambiante. Ginebra: OMC. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr20_s/wtr20_s.pdf.
- Paradinas Fuentes, Jesús L. s.f. *El liberalismo económico: ¿ciencia o ideología?* Fundación Canaria Orotava de Historia de la Ciencia. Accedido el 21 de diciembre de 2025. https://fundacionorotava.org/media/web/files/page161__El_liberalismo_econ%C3%B3mico._Ciencia_o_ideolog%C3%ADa.pdf.
- Paredes, Gonzalo, y Martha Rodríguez. 2022. "El patrón exportador del Ecuador en dolarización: ¿nuevos hallazgos?" *Revista Economía* (120): 41-61. doi:10.29166/economia.v74i120.4177.
- Panamá ProPanamá. 2023. "Plan Estratégico Institucional 2023–2027." ProPanamá. <https://www.propanama.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/PROPANAMA-ESP-2023-WEB-1.pdf>.
- Peña Capobianco, Javier. 2024. *La promoción de las exportaciones de servicios profesionales: experiencias de países extrarregionales y latinoamericanos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 25 de enero. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/0f351708-332e-44f4-86df-b0f3295930be>
- Peres, Wilson, y Annalisa Primi. 2009. "Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe". UN. Accedido el 27 de marzo de

2025. <https://www.cepal.org/en/publications/4582-theory-and-practice-industrial-policy-evidence-latin-american-experience>
- Porter, Michael E. 1990. "The Competitive Advantage of Nations". Harvard Business Review, marzo-abril: 1-34. <https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>
- Perú. 1993. Presidencia del Consejo de Ministros. (1993). Decreto Supremo N.º 010-93-PCM. 19 de febrero. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00833.pdf>
- . 2019. Reglamento de Organización y Funciones de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo. Decreto Supremo Nro. 009-2019-MINCETUR
- PromPerú. 2007. Planeamiento estratégico de PromPerú. Lima: PromPerú, agosto de 2007. <https://repositorio.promperu.gob.pe/server/api/core/bitstreams/1e5cc44c-90ae-4452-ae6a-9062acfdb678/content>.
- . 2025. "Institucional." Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://www.promperu.gob.pe>.
- . 2025b. "Presentación de resultados de exportaciones 2024 informe". <https://recursos.exportemos.pe/resultados-de-exportaciones-peru-2024.pdf.pdf>
- . 2026. Organización de PromPerú. Lima: Estado Peruano, s.f. <https://www.gob.pe/institucion/promperu/organizacion>.
- ProPanamá. 2024. Relatoría Institucional 2019–2024. Ciudad de Panamá: ProPanamá. https://www.propanama.gob.pa/wp-content/uploads/2024/06/RELATORIA_PROPANAMA.pdf.
- ProChile. s.f. "¿Quiénes Somos?" ProChile. Accedido 15 de abril. <https://www.prochile.gob.cl/quienes-somos>
- Ramos Durán, Hans Esteban. 2024. "Oportunidades para reforzar la diplomacia económica peruana en un contexto de competencia entre potencias". Revista Política Internacional 135: 177-78. doi.org/10.61249/pi.vi135.145
- Reyna, Julio César. 2023. "El comercio exterior del Ecuador, 1890 - 1950". Investigaciones de Historia Económica: 38-55. <https://doi.org/10.33231/j.ihe.2023.04.003>
- ProDominicana. 2025a. Memoria Anual. 2023. Santo Domingo: ProDominicana. <https://admtransparencia.prodominicana.gob.do/Documentos/Plan%20Estrat%C>

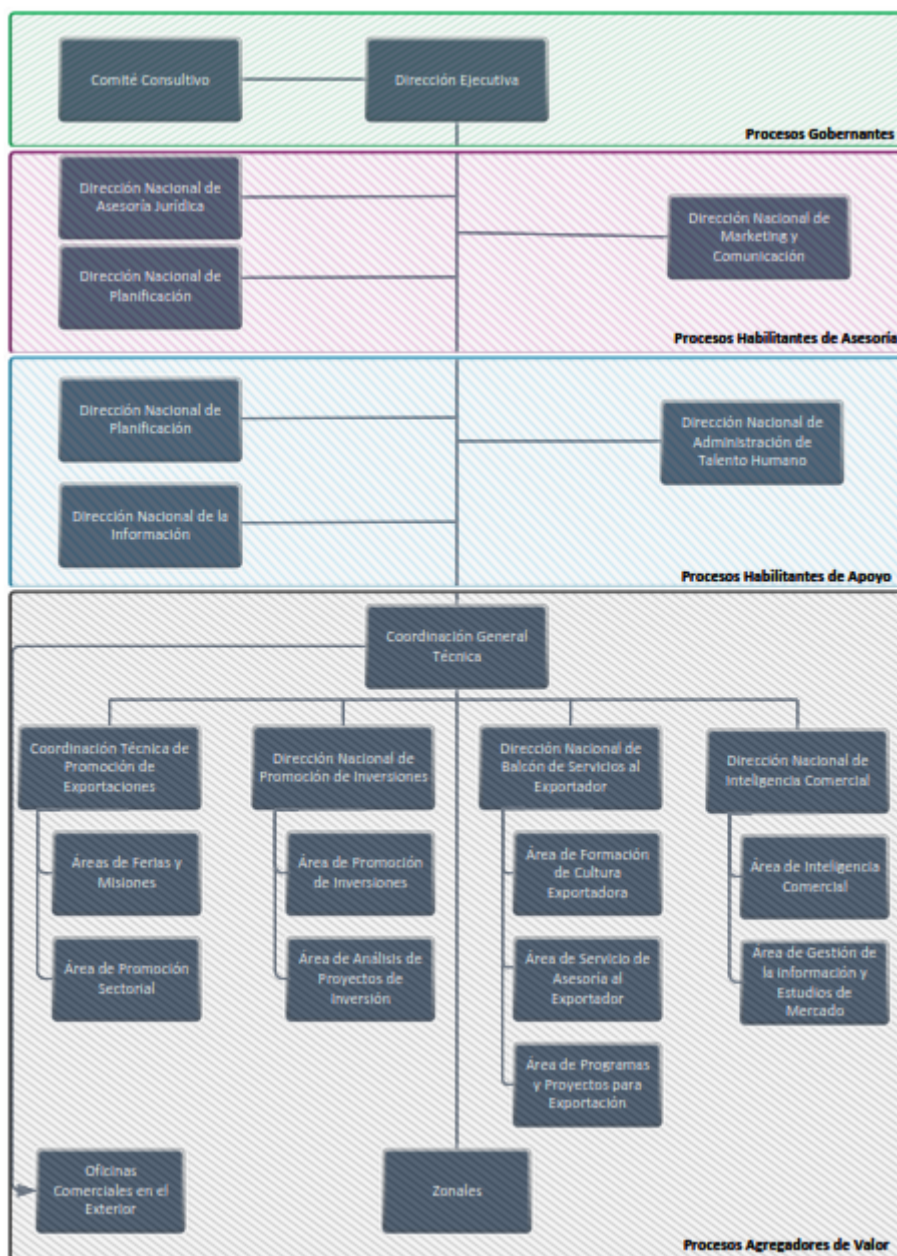
- 3%A9gico%20Institucional/Memorias/2023/Memoria%20Institucional%202023.pdf
- . 2025b. "Institucional." Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES de República Dominicana. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://prodominicana.gob.do>
- Pucutay, Frank, Juan Carlos Cervantes. 2025. Ponencia presentada en el Intercambio de Experiencias entre PromPerú y Pro Ecuador, en el marco del proyecto "Creación y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de plataformas de inteligencia de mercados, información y estadística agroindustrial", Quito, 7 de julio
- Rodrik, Dani. 2004. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Faculty Research Working Papers Series. MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <https://doi.org/10.2139/ssrn.617544>.
- . 2008. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691141176/one-economics-many-recipes?srsltid=AfmBOoo1XJeCIPPJK8B-3jtyohA8TUR-Y3rb5UQKpv1XskGtOFqS4zxn#preview>
- Rosales, Osvaldo. 2021. "La experiencia económica de Corea del Sur: lecciones y desafíos". *El Trimestre Económico* 88 (352) 1247-73. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1341>.
- Rosero Alcívar, Juan. (2024). "Tratado de Libre Comercio Ecuador-China. ¿Condiciones de vulnerabilidad o ventajas para el Estado ecuatoriano? Un análisis que trasciende factores ideológicos". *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM*, (146): 111-136. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/87835>
- Sannasee, Raja Vinesh, Boopendra Seetana y Matthew John Lamport. 2011. Diversificación de las exportaciones y crecimiento económico: el caso de Mauricio. En *Trade and employment: From myths to Facts*, editado por Marion Jansen, Ralf Peters y José Manuel Salazar-Xirinachs, 590-605. Ginebra: Organización Mundial del Comercio (OMC). https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/cmark_chap1_s.pdf
- Secretaría General de la Comunidad Andina. 1999. Resolución n.º 179. 14 de enero.

- . 2013. Dimensión económico-comercial de la Comunidad Andina. Lima: Comunidad Andina, abril de 2013. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013422163744Folleto_Dimension.pdf.
- SENPLADES. 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010: Estado para todos. Quito: SENPLADES, 2007. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- . 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013. Quito: SENPLADES. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- . 2014. Informe de Seguimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017. Quito: SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Informe-de-Seguimiento-del-Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-2017.pdf>
- . 2017. Plan Nacional de Desarrollo 2017–2021: Toda una Vida. Quito: Secretaría Nacional de Planificación. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf>
- . 2021. Plan de Creación de Oportunidades 2021–2025. Quito: Secretaría Nacional de Planificación. Accedido el 18 de enero de 2026. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025/>
- . 2024. Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. Quito: Gobierno de la República del Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-desarrollo-para-el-nuevo-ecuador-2024-2025/>
- Tacsir, Ezequiel, Gustavo Crespi, Pluvia Zuñiga, Elena Arias Ortiz, and Fernando Vargas. 2013. Innovación para el desempeño económico: El caso de las empresas en América Latina y el Caribe. BID. marzo. <https://doi.org/10.18235/0010504>
- UNCTAD. 1994. Trade and Development Report. Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development. Nueva York: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr14_en.pdf
- . 2021. E-commerce and Digital Economy Programme Year in Review 2020: Facilitating Inclusive Digital Economies in Challenging Times. Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development. s. l.: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstictinf2021d2_en.pdf

- . 2022. Informe sobre las inversiones en el mundo 2022: Resumen. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_overview_es.pdf.
- Uruguay XXI. 2022. Informe Anual 2022. Montevideo: Uruguay XXI. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-anual-de-comercio-exterior-de-uruguay-2022/?download=es>
- .2025. "Institucional." Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Accedido el 14 de diciembre de 2025. <https://www.uruguayxxi.gub.uy>
- Vega, Esteban. 1996. Comercio exterior, promoción de exportaciones y apertura comercial. En *El Reto del Desarrollo*, editado por Rafael Correa Delgado, 152-175. Quito, EC: Universidad de San Francisco de Quito.
- Volpe Martincus, Christian, y Jerónimo Carballo. 2008 "¿Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and Extensive Margins of Exports". *Journal of International Economics* 1, n.º 76: 89-106. <http://dx.doi.org/10.18235/0011220>.
- Volpe Martincus, Christian 2010. *Odyssey in Intertantional: An Assesment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin American and the Caribbean: Special Report on Integration and Trade*. Nueva York: BID. https://www.ceintelligence.com/files/documents/Odyssey_International_Markets_%20Export_Promotion_Latin_America_Caribbean.pdf
- Volpe Martincus, Christian, and Monika Sztajerowska 2019. *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: Un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0001767>

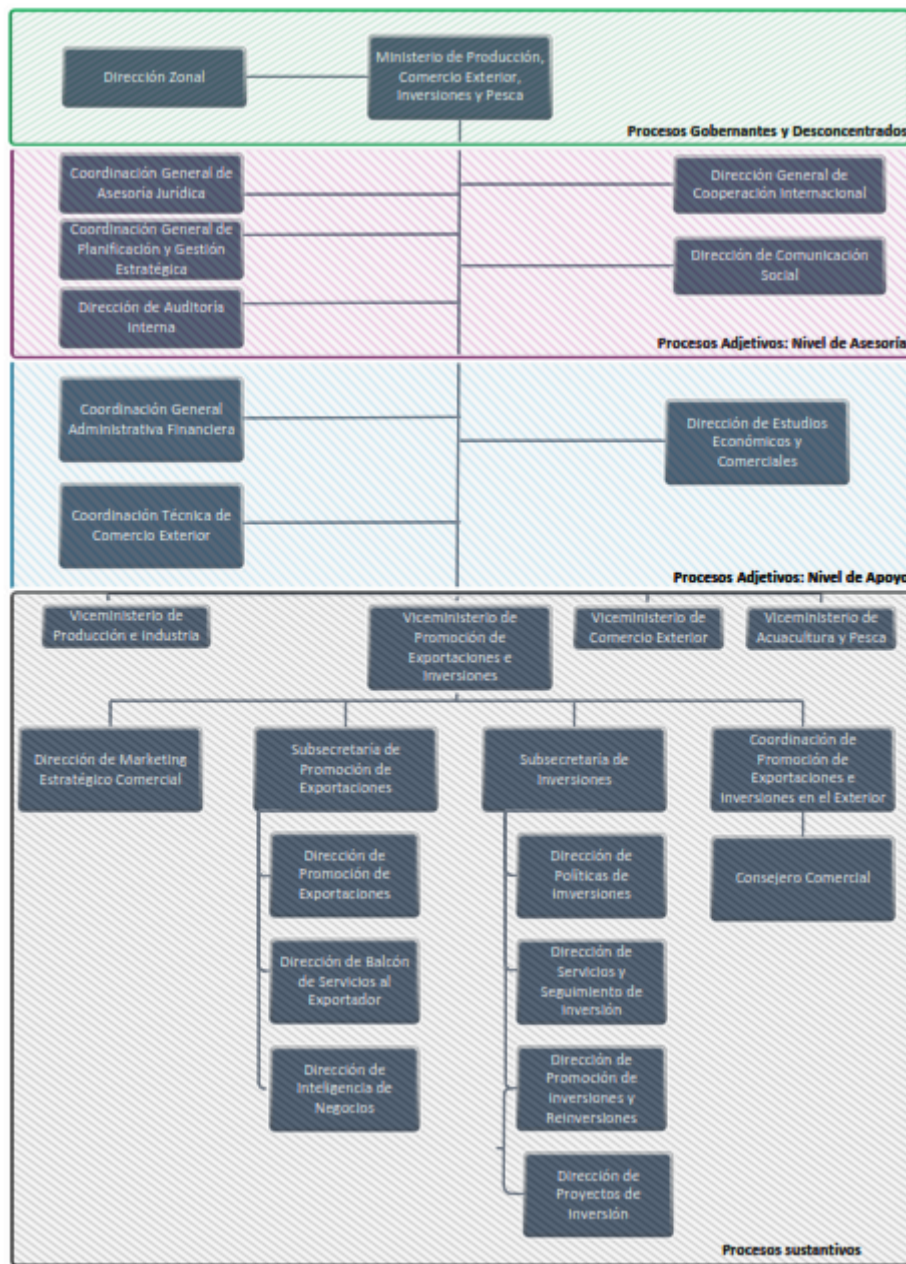
Anexos

7. Anexo 1: Estructura Organizacional de Pro Ecuador (2012 – 2018)



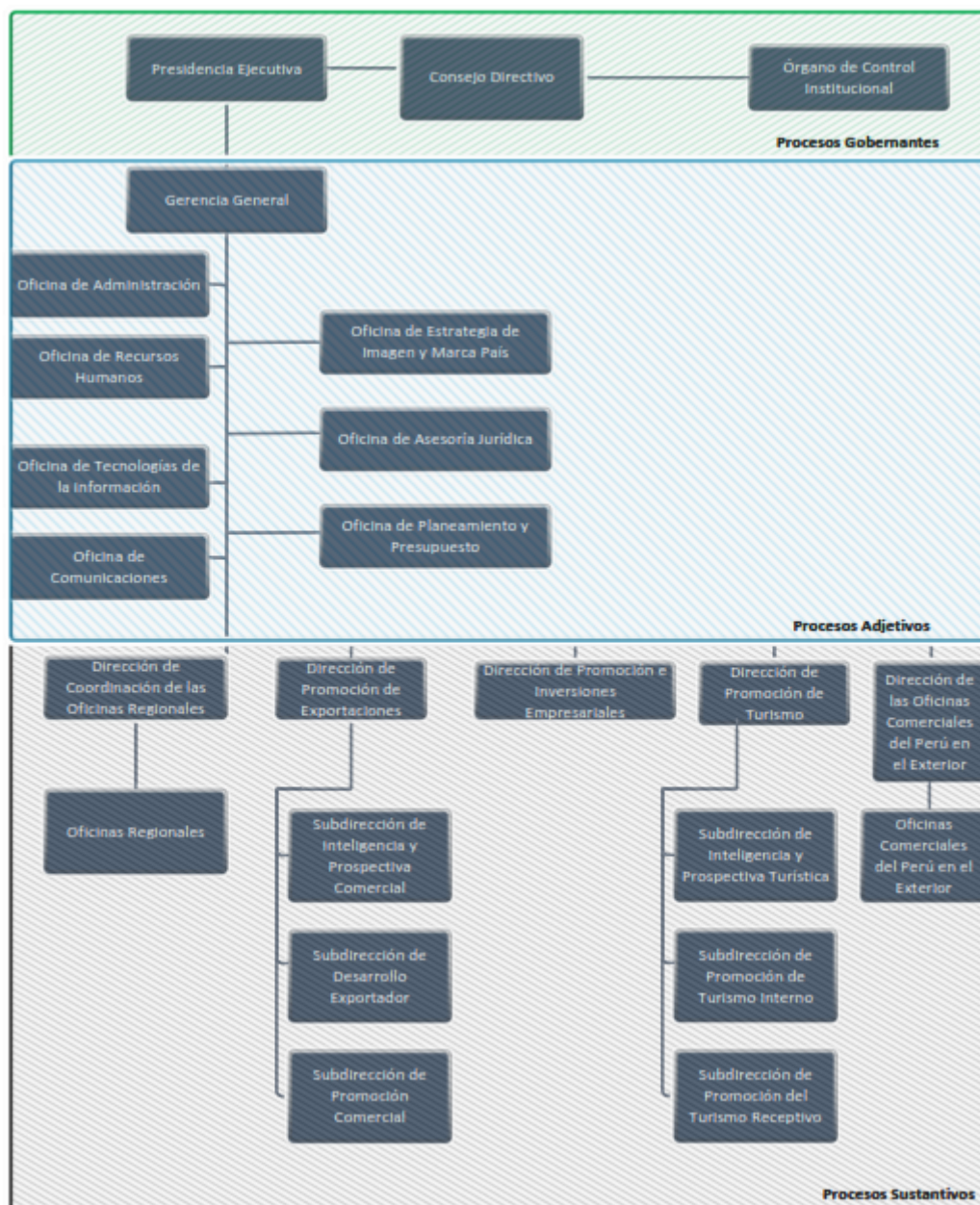
Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de PRO ECUADOR (2012)
 Elaboración propia

8. Anexo 2: Estructura Organizacional de Pro Ecuador (2019 – 2024)



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (2019)
Elaboración propia

9. Anexo 3: Estructura organizacional vigente PromPerú



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (2019)
Elaboración propia